

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION  
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

**3 - 4**

**ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO**

Dirigida y coordinada por  
SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA



**EDICIONES ESIC (MADRID)**

# ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

PONENCIAS DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOCIAL  
DE MERCADO Y DOCUMENTACION ANEXA



INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION  
DE EMPRESAS

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

Director: Prof. Dr. S. García Echevarría

**3 - 4**

# ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

DIRIGIDA Y COORDINADA  
POR SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA



EDICIONES ESIC (MADRID)

Traductores: Dr. Santiago García Echevarría, Universidad de Alcalá de Henares.  
Dra. M.<sup>a</sup> de los Angeles Gil Estallo, Universidad de Alcalá de Henares.

Director de la Colección: Dr. Santiago García Echevarría.  
Secretarías de Redacción: Dra. M.<sup>a</sup> de los Angeles Gil Estallo.  
Lda. M.<sup>a</sup> Luisa Blasco Laviña.  
Responsable de producción: Ldo. Harald Milatz.

**La publicación de esta obra ha sido patrocinada  
por la Fundación Konrad Adenauer.**

© de la edición castellana: Dr. Santiago García Echevarría.  
Edita: Ediciones ESIC. Evaristo San Miguel 10. Madrid-8, 1980.  
Depósito Legal: M. 15.682-1980.  
ISBN: 84-7356-023-X.  
Imprime: Artegraf, i. g., S. A. Sebastián Gómez, 5. Madrid-26.



# Indice

PRESENTACION ... ..	Pág. 7
A) ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	11
I. PROLOGO.—Presentación del Simposio ... ..	13
II. LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO (Un experimento de política de ordenamiento económico del siglo xx) ... ..	19
1. <i>El período de los experimentos de política económica</i> ... ..	19
2. <i>Economía social de mercado y neoliberalismo</i> ... ..	21
3. <i>Elementos de estilo de la economía social de mercado</i> ... ..	23
4. <i>Características específicas del experimento alemán</i> ... ..	28
III. LA ECONOMIA DE MERCADO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO ESPAÑOL ... ..	31
IV. LA POLITICA DE COMPETENCIA EN LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	39
1. <i>Importancia y objetivos de la política de competencia</i> ... ..	40
2. <i>Funciones y límites de la política de competencia estatal</i> ... ..	42
a) <i>Prohibición de cárteles</i> ... ..	42
b) <i>Controles de los acuerdos empresariales</i> ... ..	42
c) <i>Supervisión sobre las grandes empresas con poder económico</i> ... ..	43
d) <i>Prohibiciones de prácticas de competencia incorrectas</i> ... ..	43
e) <i>Limitación de las intervenciones estatales en la competencia</i> ... ..	43
f) <i>Límites de la política de competencia estatal. El ejemplo de la supervisión de precios</i> ... ..	45
g) <i>¿Contrapoder en el mercado en lugar de política de competencia estatal?</i> ... ..	46
3. <i>Condiciones básicas para el funcionamiento adecuado de la política de competencia estatal</i> ... ..	47
a) <i>Garantía de la estabilidad monetaria</i> ... ..	47
b) <i>Creación o mantenimiento de atractivos eficaces</i> ... ..	48
4. <i>Conclusión</i> ... ..	49
V. LA INDEPENDENCIA DEL BANCO EMISOR ... ..	51
1. <i>La posición del Banco Emisor</i> ... ..	52

2.	<i>El ejemplo del Banco Federal Alemán</i> ... ..	53
3.	<i>La argumentación en favor de una autonomía del Banco Emisor</i> ... ..	54
4.	<i>El instrumentario apropiado</i> ... ..	56
5.	<i>El consenso político</i> ... ..	57
VI.	MEDIDAS PARA LOGRAR LA ESTABILIDAD MONETARIA ... ..	59
VII.	POLITICA SOCIAL EN UN ORDEN DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	71
1.	<i>El componente político-social en la economía social de mercado</i> ... ..	71
2.	<i>Principios de la economía social de mercado en la política social</i> ... ..	77
3.	<i>El instrumento de la política social</i> ... ..	78
4.	<i>Principales sectores de la política social estatal</i> ... ..	80
5.	<i>Entidades responsables de la política social</i> ... ..	86
6.	<i>Influencia de la economía social de mercado en la política social empresarial</i> ... ..	87
7.	<i>Funciones futuras de la política social</i> ... ..	89
VIII.	ANALISIS DEL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN ORDEN ECONOMICO SOCIAL ... ..	93
IX.	EL PAPEL DEL EMPRESARIO EN UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	105
1.	<i>Introducción y planteamiento</i> ... ..	105
2.	<i>Características determinantes de la función empresarial, en una economía social de mercado</i> ... ..	107
3.	<i>Exigencias futuras a la actividad empresarial</i> ... ..	111
B)	DOCUMENTOS SOBRE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	115
I.	LA EVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	117
1.	<i>Antecedentes históricos</i> ... ..	118
2.	<i>La economía social de mercado como programa de política económica.</i> ... ..	123
II.	ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: ACTIVIDAD PRIVADA Y PUBLICA ... ..	137
1.	<i>Introducción</i> ... ..	137
2.	<i>Orden económico: Economía Social de Mercado</i> ... ..	138
3.	<i>Actividad pública y actividad privada en el sistema económico</i> ... ..	143
4.	<i>Campos de actividad de la Empresa Pública</i> ... ..	148
5.	<i>Conclusiones</i> ... ..	149
III.	PROBLEMÁTICA DE LOS PLANES ECONOMICOS CUANTITATIVOS. ... ..	153
IV.	LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO COMO APORTACION A UN NUEVO ORDEN ECONOMICO MUNDIAL ... ..	163
C)	BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA SOBRE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO ... ..	175
	INDICE DE MATERIAS ... ..	190
	INDICE DE AUTORES ... ..	195

## Presentación

---

*Uno de los planteamientos más significativos, de la contribución que se ha realizado por los pensadores económicos del área alemana, es el que concierne al orden económico. Tanto en la literatura científica de los últimos cincuenta años, como en la aplicación a la política económica real a partir de finales de los años cuarenta, el orden económico, la concepción de la economía y su organización, bajo una construcción basada en principios operativos, constituye una de las aportaciones más significativas.*

*Arrancando de la escuela de Freiburg, ya en los comienzos de los años treinta, surge una preocupación científica sobre cómo ordenar la economía de manera que, primando la libertad individual y la institución del mercado, pueda darse una respuesta eficiente a la preocupación social y al papel del Estado en la economía. La enraizada preocupación social del pensamiento económico alemán, ya en las últimas décadas del siglo XIX, y las variantes experiencias vividas en torno al papel del Estado en la economía, constituyen piezas importantes para comprender el surgimiento de una preocupación en torno al orden económico. Puede verse también que las diferentes discusiones científicas y políticas en torno a la "constitución económica" encuentran su centro principal en la preocupación por estructurar el marco constitucional del ordenamiento económico, los principios en los que debe descansar, las reglas de juego que deben observar los distintos individuos y grupos sociales, entre ellos el propio Estado.*

*Dentro del marco de una estrecha colaboración científica, se han consolidado las relaciones, ya existentes desde hace dos décadas, configurando el "Grupo Internacional de Economía Social de Mercado" que aúna a científicos, que con una concepción homogénea sobre la concepción económica, trata de presentar los resultados de sus investigaciones al lector en lengua castellana. Además, se persigue presentar de forma sistemática sus posiciones en base de dictámenes a la opinión pública.*

*En diciembre de 1979 se organizó en Madrid el I Simposio Internacional sobre Economía Social de Mercado, que recogió el pensamiento del grupo mencionado. En esta obra se presentan las aportaciones realizadas al Simposio; en ellas se recogen no sólo la definición del orden de una Economía Social de Mercado, sino que se desarrolla la misma en áreas específicas de su aplicación. El análisis corresponde precisamente a los aspectos básicos de este orden económico: competencia, Banco Emisor, coyuntura y empresa. La contribución al análisis de los actuales planteamientos de la política económica española constituye una primera aproximación a la problemática española.*

*Con el fin de facilitar una obra completa sobre la problemática de la Economía Social de Mercado, se ha considerado oportuno completar las aportaciones realizadas en el Simposio con cuatro documentos. En el primero se presenta un análisis detallado sobre la evolución del pensamiento económico, ubicando el planteamiento de una Economía Social de Mercado y analizando las otras posibilidades de organización económica. Con ello se sitúa doctrinalmente al lector en todo el complejo entramado en el que descansa la concepción económica, sus estructuras, características determinantes y su incidencia en la propia configuración del marco de Sociedad. Considero que es una aportación de este orden económico, su aportación a un orden de Sociedad más libre y justa, aunando eficacia económica con eficacia social.*

*El segundo documento corresponde al Primer Dictamen del "Grupo Internacional de Economía Social de Mercado", en el que se realiza una crítica contribución científica sobre la problemática de la planificación económica como alternativa a una organización en base a la Economía Social de Mercado. Considero que todo aquel que quiera plantearse seriamente la problemática y posibilidades de la planificación económica para dar respuesta a los problemas planteados no puede pasar por alto las consideraciones realizadas en este dictamen. En el tercer documento se ha planteado cómo se da respuesta, en una Economía Social de Mercado, a la problemática de la distribución de funciones entre la economía privada y la actuación del Estado, localizando la función de éste tanto en el marco del Ordenamiento económico, como por lo que afecta a los principios que deben regir para su intervención.*

*Por último, el cuarto documento se refiere a las consideraciones de que la concepción de un orden de Economía Social de Mercado no constituye una solución para una organización de la economía nacional, sino que su planteamiento y estructura constituyen también una respuesta para la organización económica a nivel internacional. Todo intento de asignar un determinismo geográfico-cultural queda invalidado y puede verse la gran aportación científica que ello implica.*

*Además, se ha completado esta obra con una amplia selección bibliográfica que pudiera servir como primera aproximación teórica.*

*Considero que se ha realizado una aportación seria y profunda, no ya sólo en el plano científico, sino muy en particular avivando la respuesta a la política económica que exige la actual situación socio-económica. Al propio tiempo se ha consolidado la base para un estrechamiento de esta colaboración, que verá en próximas fechas nuevos dictámenes sobre problemas económicos.*

*Sin la gran colaboración de todos los miembros que configuran el "Grupo Internacional de Economía Social de Mercado" no se hubieran logrado con tanta generosidad los objetivos perseguidos; por lo que quiero expresar públicamente mi agradecimiento a los colaboradores de la cátedra, que con su empeño y entusiasmo hicieron posible este Simposio, y, no por último, a la Fundación Konrad Adenauer, que con su ayuda y apoyo pudo materializarse la idea y los objetivos empeñados. Esta expresión la extiendo a todos los que con su participación como moderadores y participantes hicieron de este Simposio un encuentro académico, que además logró aunar los intereses científicos con los de la realidad económica y empresarial. La satisfacción de este encuentro es para la Universidad y para sus universitarios la expresión más grata de su labor y la recuperación de la función que le corresponde en una Sociedad pluralista.*

Alcalá de Henares, mayo 1980.

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

## **A. Economía Social de Mercado**

(Posibilidades y límites para su aplicación en España)

## I. PROLOGO

APERTURA DEL SIMPOSIO POR EL EXCMO. SR. EMBAJADOR  
DE LA R.F.A., DR. LOHMAR LAHN

---

*Señoras y señores:*

*Les doy las gracias por haberme ofrecido la oportunidad de participar en la inauguración de este Simposio Internacional sobre el tema "Implantación de una Economía Social de Mercado en España" y quisiera expresarles mis mejores deseos para un intercambio de ideas, seguramente muy vivo y fructífero, acerca del tema que han escogido. Estoy seguro de que la concepción fundamental de la Economía Social de Mercado encontrará también en España un eco duradero.*

*Para la República Federal de Alemania se ha ido convirtiendo desde 1948 en una fórmula de éxito. Fue Ludwig Erhard, el primer Ministro de Economía de la República Federal de Alemania, quien le ayudó a abrirse paso.*

*La Constitución o Ley Fundamental (como nosotros la llamamos) no limita al Gobierno Federal a una sistema económico definido con detalle, sin embargo, en su artículo 2, párrafo 1, garantiza a todo ciudadano el derecho al libre desarrollo de su personalidad, siempre que no atente contra los derechos de los demás, ni sea contrario al orden constitucional o la ley moral.*

*La idea de que la propiedad privada signifique siempre una obligación social, se ha convertido ya en algo natural en la República Federal de Alemania, de tal modo que, entre todas las tendencias políticas que apoyan la propiedad privada, no se plantea ninguna discusión a este respecto. Nuestra legislación impone la obligación social; en particular, nuestro sistema fiscal hace que al propietario se le recuerde con insistencia lo que debe a la comunidad.*

*La Constitución española se pronuncia, aún con mayor claridad, a favor de los principios de una Economía Social de Mercado. En el mismo preámbulo,*

*refiriéndose al justo orden económico y social, se expresa la voluntad del pueblo español de conseguir una igualdad económica y un adecuado nivel de vida. En el artículo 38 aparece la adhesión a la Economía de Mercado. Hasta qué punto ésta deba interpretarse también como "Economía Social de Mercado", será tema de discusión de este simposio.*

*En su invitación mencionan la Escuela de Müller-Armack. Hace poco, visitó España el Subsecretario Dr. Schlecht, que desde hace dieciséis años viene ocupando un puesto destacado en el Ministerio Federal de Economía. En una conversación con altos representantes del Gobierno español recordó con orgullo haber sido alumno de Müller-Armack y que su concepción de la economía había contribuido en gran manera a nuestro relativamente buen entendimiento social mutuo y a la constitución de un Estado económicamente moderno.*

*He leído con interés los temas que van a desarrollar en este simposio y lamento de veras no poder asistir a las ponencias.*

*Una vez más, les deseo mucho éxito y que sus discusiones tengan la resonancia que pretenden alcanzar, aún más alta que la de los círculos puramente técnicos.*

## **SALUTACION DEL MAGNIFICO Y EXCMO. SR. RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES**

Vamos a iniciar la inauguración del Simposio Internacional de Economía Social de Mercado.

Es para la Universidad de Alcalá de Henares un motivo de gran satisfacción, la celebración de este Simposio Internacional. La juventud de esta renacida Universidad cisneriana, no es obstáculo para que inicie una andadura en búsqueda de una estrecha colaboración científica internacional, a la vez que una más intensa participación en la Sociedad española, a la que quiere y debe servir con la aportación de ideas y criterios que le puedan significar posibles soluciones.

Con este Simposio, inicia sus actividades el primer Instituto Universitario creado en esta Universidad y es verdaderamente indicativo de la importancia que se le concede el que se realice con esta valiosa aportación, también internacional, de valores científicos.

Un repaso de las destacadas personalidades y ponentes, que configuran el denso programa de actividades, así como el mero estudio de sus trabajos,



permiten ver el nivel científico y el mensaje operativo que la Universidad ofrece con este acto.

Esperamos que, muy en breve, pueda ya este nuevo Centro Docente Superior ofrecerles la acogida que merecen estos actos universitarios, dentro del más tradicional cobijo de unos viejos claustros magníficamente restaurados que permitan integrar las dos fases vitales de esta Universidad, antigua y actual, en una uniformidad de características arquitectónicas que faciliten un grato estar en el medio y una activa mecánica mental.

A los que han llegado de fuera de nuestras fronteras, testimoniarles con el mayor afecto nuestro vivo reconocimiento, y que los pocos días que pasen aquí les dejen la satisfacción de que con su saber están intentando que este país nuestro y amigo encuentre nuevas fórmulas útiles para superar sus dificultades; y a los que se han desplazado de los diferentes puntos de nuestra geografía lo hacemos de igual manera; y, nada más que desearles el éxito que se merece el esfuerzo realizado, agradecer a la Fundación Konrad Adenauer su apoyo para este acto, y, a los señores ponentes y moderadores, la generosa aceptación de nuestra invitación, y a Vuestra Excelencia Sr. Embajador, su presencia inaugurando este acto universitario para darle el rango que merece por su naturaleza, hacer sentirse honrada nuestra Universidad a través de su Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, y testificar una vez más las cordiales y fraternas relaciones existentes entre nuestros países.

#### PALABRAS DEL SR. MANFRED HUBER, DE LA FUNDACION KONRAD ADENAUER

#### LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: UNA VIA PARA LA CONSOLIDACION DE LA SOCIEDAD

Sr. Presidente, Sr. Embajador, señoras y señores:

El orden democrático y su grado de implantación no sólo se reflejan en la existencia de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y agrupaciones profesionales de libre actuación. Debe regir, asimismo, en el ámbito económico y social un sistema de libre competencia dentro de un esquema de mercado.

Esta premisa ha inspirado a los líderes demócrata-cristianos de después de la Segunda Guerra Mundial en Alemania. La implantación del sistema de *Economía Social de Mercado*, concebido por Ludwig Erhard y realizado bajo

la dirección política del primer Canciller de la República Federal, Konrad Adenauer, ha sido y es hoy el factor primordial de la estabilidad económica, política y social. Esta decisión histórica en favor del libre juego de las fuerzas productivas dentro de un amplio margen macroeconómico controlado y en contra de una determinación socialista del Estado y de la Sociedad, se ha convertido en la base fundamental de la historia de la República Federal de Alemania.

Si existe libertad política y económica —debe entenderse libertad ordenada y socialmente comprometida— hay grandes probabilidades de que se pueda implantar un orden justo. La dinámica de la *Economía Social de Mercado* en Alemania ha mostrado, en más de treinta años de existencia, una flexibilidad coyuntural capaz de alcanzar mejor las principales metas de la sociedad, que un sistema en el que los objetivos como el empleo, el nivel de producción, los niveles salariales y los precios se fijan arbitrariamente desde una Administración Central.

Por otra parte, hay un amplio consenso entre las fuerzas políticas del país respecto de que el liberalismo económico clásico, con su sobreestimación individualista, tampoco sería la vía adecuada para las soluciones económicas de una sociedad industrial moderna. Esta amplia coincidencia sobre los criterios básicos del sistema económico se deben, en gran parte, a que este sistema ha sido concebido, desde el comienzo, de forma consciente como un “sistema abierto”. Es un concepto pragmático, un sistema que siempre puede y debe ser revisado y mejorado a la luz de nuevas ideas y conocimientos. Mediante la *Economía Social de Mercado* se pudo alcanzar no sólo un resurgimiento económico, sino que a través de este orden se permitió, a su vez, poner las vías para la consolidación de la República Federal de Alemania como Sociedad moderna social y liberal.

Cada país y cada nación debe fijar sus propias metas y determinar sus vías. En España se han planteado, en la actualidad, no sólo la solución de la crisis económica reinante, sino la introducción de un sistema adecuado que garantice una estabilidad económica, política y social dentro del marco de la Constitución.

La Fundación Konrad Adenauer se siente muy complacida de poder ofrecer, en cooperación con el Instituto de Dirección y Organización de Empresas de la Universidad de Alcalá de Henares, con su Director, Prof. García Echevarría, este foro en torno a las problemáticas mencionadas. El diálogo sobre el orden económico de este simposio científico, entre destacados hombres de la ciencia económica de España y Alemania, debería extenderse a otros niveles de la economía nacional. Sobre todo, la aproximación de España al Mer-

cado Común y la perspectiva de la convivencia comunitaria posterior aconseja una máxima intercomunicación sobre nuestros problemas. En este sentido, deseo que este encuentro sea un éxito y el inicio de un intercambio duradero.

Muchas gracias.

PRESENTACION DEL SIMPOSIO POR EL DR. SANTIAGO GARCIA  
ECHEVARRIA, DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DIRECCION  
Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

Excmo. Sr. Embajador, Excmos. e Ilustrísimos Señores, señoras y señores:

Cuando en el acontecer universitario de una "vieja" Universidad como la de Alcalá de Henares, se incrusta un nuevo quehacer científico que, con las más increíbles dificultades, se va abriendo paso por la voluntad, el convencimiento, la claridad de ideas y, por último, por un contenido apreciable de utopía-realista en las personas comprometidas, este acto constituye una recompensa abrumadora. La persecución de la idea universitaria de ser capaz de alcanzar, en su labor callada y sistemática, en su apreciación crítica y operativa, en su tarea de engarzar la teoría con la realidad en la que vive y para la que vive, constituye un ideario fundamental que sirve de guía y de motor infrenable al dinamismo e ilusión científica.

Con este primer Simposio se han pretendido claramente tres objetivos básicos:

1. En una dimensión internacional, ofrecer al científico, al político y al empresario una respuesta crítica y operativa a uno de los principales debates de nuestra sociedad actual: cómo debe organizarse la vida económica de nuestro país.
2. Se refleja en este Simposio la voluntad universitaria de colaboración y de afecto a nuestra Universidad por parte de las más diversas Universidades y no sólo de las aquí representadas. Esta aportación coincide con la creación a nivel internacional del "Grupo Internacional de Economía Social de Mercado", como un núcleo universal que se ha puesto como meta aunar esfuerzos y contribuir a aclarar los problemas reales en el mundo económico y social español, y ser el centro de una

forma de pensamiento económico poco enraizado en nuestros pensadores y políticos.

3. La colaboración de la Universidad de Alcalá de Henares, con la Fundación Konrad Adenauer, constituye la expresión de una colaboración internacional que obliga a una actuación responsable.

El tema elegido constituye un anhelo que lleva ya varios años materializándose en publicaciones, conferencias, encuestas, dictámenes, etc., para tratar de informar e incidir sobre cómo, a nuestro entender, debe configurarse la organización de la vida económica de nuestro país. Pues, sin duda y en gran medida, la configuración de una Sociedad pluralista estará en función del éxito o fracaso del ordenamiento económico-social que se logre. Estamos convencidos que la madurez, grado de desarrollo y exigencias de nuestra Sociedad debe encontrar, en una Economía Social de Mercado, la respuesta organizativa más adecuada a la organización de la vida económica y social de la Sociedad española.

Se ha esbozado su contenido bajo dos dimensiones básicas: por un lado, se ha tratado de ofrecer todo el armazón estructural de este orden económico y, por otro lado, se ha configurado con un elevado grado de operatividad con el fin de facilitar una respuesta posible a los problemas más significativos de la organización de la economía. Esta operatividad está orientada al análisis crítico y debe constituir el conocimiento para un fructífero diálogo sobre formas, alternativas, posibilidades y límites que pueden apreciarse por cada uno de los participantes.

La oportunidad del tema se centra en el plano político, pero también y, sobre todo, para nosotros desde el plano de la contribución científica. Y esto es, nada más ni nada menos lo que hemos querido presentar como contribución universitaria a la realidad española.

En nombre de la Universidad de Alcalá de Henares debo agradecer a todos los presentes el interés e inmediata aceptación de su participación en este Simposio, a los moderadores y a todos ustedes, su interés por el tema y las contribuciones que se han previsto. A la Fundación Konrad Adenauer, aquí en la persona del Sr. Huber, el apoyo, aliento e interés con que ha visto este proyecto y, no por último, al Excmo. Sr. Embajador por su gentileza al inaugurar este Simposio. Creo y espero que esta colaboración, que es punto de un largo camino de colaboración entre la Universidad Alemana y la española que data ya de 1959, sea un puente sólido para una inmediata y estrecha colaboración en el campo de las Ciencias Sociales y Económicas entre el pensamiento alemán y el español.

Muchas gracias.

## II. LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

### (UN EXPERIMENTO DE POLITICA DE ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL SIGLO XX) (\*)

---

#### 1. EL PERIODO DE LOS EXPERIMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

En la formulación del tema se caracteriza a la Economía Social de Mercado como un experimento de ordenamiento económico. Dicho en términos más adecuados: como uno de los muchos experimentos. Esto es debido a que en nuestro siglo, que desde el punto de vista económico comienza con el año 1914, con el inicio de la Primera Guerra Mundial, había en los distintos países experimentos de este tipo, e incluso en algunos, varios experimentos sucesivos. El economista alemán Walter Eucken (1891-1950) definió ya en su libro de texto "Principios de la Política Económica" de forma muy acertada, a la época a partir de 1914 como el "período del experimento". Hasta 1914 dominó preferentemente el principio del liberalismo "laissez-faire", en la mayoría de los casos suavizado con un intervencionismo estatal puntual en favor de sectores económicamente débiles y de grupos de personas socialmente débiles. Pero, a partir de esta fecha surgen nuevos prototipos de político-economista en los planteamientos: el "experimentador", tal como lo define Eucken, o el "realizador" tal como se dice hoy.

¿Cuáles son, en este sentido, las características de esta época de experimentos en la que vivimos nosotros y que previsiblemente va a durar todavía un largo período? Cinco son las características que deben destacarse básicamente:

1. *La política económica no está dominada por un principio básico* (tal como se caracteriza al período de liberalismo económico por el principio de libertad individual o al mercantilismo por la búsqueda de poder estatal). Son

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Egon Tuchtfeldt, Catedrático de la Universidad de Berna.

las diferentes y cambiantes ideologías e intereses las que caracterizan y definen las líneas generales de la política económica. Como consecuencia de las intervenciones en la Economía surgen frecuentemente “espirales intervencionistas”, así como “obligatoriedades” para intervenciones posteriores.

2. Los diferentes experimentos presentan un *carácter nacional específico*. El estilo único que se manifestaba en las grandes líneas que caracterizaban a la época anterior a 1914 y que culminaron en el patrón-oro con sus condiciones funcionales relativamente fijas, se perdió de forma muy rápida en el intermedio de ambas guerras, destacándose las peculiaridades nacionales como consecuencia del incremento del proteccionismo en la política comercial.

3. Los experimentos en su *mayoría, fueron improvisados*, esto es, su principio se encontraba en la presión del propio problema. La discusión científica se producía, por lo general, como una consecuencia de la práctica realizada por las autoridades responsables de la política económica. Esta afirmación tiene validez, por ejemplo, para el experimento de la organización económica de tipo gremial-corporativo tal como se inició en Italia en 1926 y se planteó o se intentó plantear posteriormente en otros países. La característica de la improvisación afecta también a las economías de guerra de la Primera y Segunda Guerra Mundial, así como a todos aquellos experimentos en los que se trataba en primer lugar de acabar con el paro masivo de la crisis económica mundial (política de la New-Deal en los Estados Unidos, política de plena ocupación en diferentes estados). Por el contrario, el experimento de la Economía Social de Mercado, así como también el experimento de dirección globalizada que se aplicó en la República Federal de Alemania, fue precedido en gran medida de una preparación teórica profunda. Se ha de mencionar, sobre todo, a Alfred Müller-Armack además de Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow, así como a Walter Eucken y Franz Böhm como miembros de la Escuela de Freiburg Neoliberal.

4. Los experimentos de política económica no representan *ninguna acción experimental en el sentido de las ciencias naturales*. Se acumularon ciertamente experiencias como nunca se había hecho anteriormente, pero no se sacaron consecuencias de ellas. Eucken escribía a este respecto en 1950: “generaciones posteriores se asombrarán, quizás, de la rapidez y la improvisación con la que se experimentaba”. Casi un cuarto de siglo más tarde, Alfred Müller-Armack señalaba que en “ningún período de la historia hasta ahora puede escribirse con la misma intensidad de experimento en relación al Ordenamiento Económico y de Sociedad. En ninguno de ellos se ha seguido el principio de actuación experimental de las ciencias naturales, según el cual en todo experimento se determinan de forma unívoca los resultados con el fin de lograr una selección de las experiencias”. Los experimentos se interrumpieron fre-

cuentemente por motivos políticos. Donde se prolongaron estos experimentos, durante períodos de tiempo largos (como el caso de la planificación en Francia o de los estados de bienestar en Suecia), se han producido ciertas modificaciones, pero lo cierto es que los funcionarios y burócratas estaban fuertemente instalados para poder someterlos a un serio control de resultados.

5. Por ello, no debe sorprender el que este período histórico de experimentación en Política Económica debería estar caracterizado también por otro elemento que se refiere a *la creciente influencia de las asociaciones económicas y de la burocracia ministerial*. Las asociaciones económicas se habían identificado como, por ejemplo, en Alemania con la economía dirigida entre ambas Guerras Mundiales o en Francia con la planificación. Los experimentos de Economía del Bienestar por parte del Estado se han realizado siempre con el apoyo insistente de los Sindicatos. La idea clásica sobre el papel dominante de los partidos en la configuración de los procesos políticos no encuentra aquí su reflejo. No por ello, y no por último, se habla hoy en diversos Estados de la falta de posibilidades de gobernar, “arrinconamiento por el Estado”, “dominio de la burocracia”, etc. En estas expresiones se manifiesta una reacción a la rigidez de las burocracias, también se refleja la gran influencia que ha experimentado la teoría de la burocracia en las últimas décadas.

Con el fin de delimitar el marco de este período de los experimentos, podemos pasar a localizar más de cerca, en un paso sucesivo, el experimento de la Economía Social de Mercado.

## 2. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y NEOLIBERALISMO

El concepto de “Economía Social de Mercado” fue desarrollado en 1946, por Alfred Müller-Armack. Como experimento de Política Económica, la Economía Social de Mercado se inició en 1948 en la República Federal de Alemania. Si Ludwig Erhard en 1948 no hubiese eliminado el racionamiento de la economía de guerra al aplicar la reforma monetaria y, de forma simultánea, no hubiera comenzado con la realización de la Economía Social de Mercado concebida por Müller-Armack, no cabe la menor duda que el desarrollo económico de la República Federal de Alemania hubiera tenido, muy probablemente, otra evolución.

Desde la perspectiva actual, esta vinculación era, sin duda, correcta. En aquel entonces correspondía, sin embargo, a un riesgo infinito que no solamente provocaba a los partidos de izquierdas y a los Sindicatos a una contrarrespuesta masiva y resistente, sino que, incluso, en los recientemente creados partidos conservadores, se mantenía la opinión dominante de que no se

podía retornar a una economía de mercado hasta que hubiera remitido la situación de escasez, de aquella escasez consecuencia de los métodos dirigistas de racionamiento mantenidos durante la guerra y durante los tres primeros años de la postguerra en los que se había distribuido más injusta que justamente.

Ludwig Erhard pensaba de otra manera. Para él estaba totalmente claro que lo que aporta el dirigismo es escasez y la empeora. Ludwig Erhard actuó convencido de la veracidad de este conocimiento y ha tenido razón. Un apoyo muy significativo lo encontró en los militares responsables de las fuerzas de ocupación de los Estados Unidos, general Lucius Clay. Los ingleses (en aquel entonces gobernaba el partido laborista), los franceses y los rusos no estuvieron de acuerdo con esta actuación unilateral. La vinculación de la reforma monetaria con una modificación revolucionaria del orden económico, precisamente con la introducción de la Economía Social de Mercado, se realizó con tal rapidez y en tal dimensión que la resistencia, por el contrario, se redujo rápidamente. Ya en 1949 la coalición C.D.U./C.S.U. aceptaba en su programa político la Economía Social de Mercado.

El concepto de la Economía Social de Mercado se enjuicia generalmente como una variante del neoliberalismo. Esta localización es, sin duda, acertada. Pero, al propio tiempo, no debe perderse de vista que el neoliberalismo no corresponde a un pensamiento homogéneo (igual que el neosocialismo o neoconservadurismo). El concepto de neoliberalismo, es más bien, un concepto globalizante, cuya gama de variantes abarca desde ideas o planteamientos socialistas de derechas hasta diferentes planteamientos de pensamiento liberal y concepciones conservadoras. Los aspectos básicos y específicos, y también las características nacionales, se aprecian claramente en los representantes del neoliberalismo.

Las características específicas del concepto de Economía Social de Mercado, se encuentran en que este concepto va más allá de algunas de las *variantes del neoliberalismo*. Una Economía de Mercado "libre" en la que solamente existen condiciones marco jurídicas en el sentido de las funciones estatales clásicas (1. Seguridad hacia el exterior, 2. Ordenamiento jurídico interior, 3. Disposición de una infraestructura capaz de garantizar el funcionamiento y desarrollo de una economía, siempre y cuando no se disponga a estos efectos de un capital riesgo privado), pero que, por lo demás, no se actúa con una política económica propiamente dicha, es la que postulan en este sentido, sobre todo, los *libertarians* americanos y sus pocos seguidores europeos. Defienden el "Estado Mínimo" que deja la economía abocada a su propia inercia. Los *monetaristas*, en tanto que se identifican como liberales, recomiendan, asimismo, el "Estado Mínimo", pero quieren una política monetaria en forma de



un aprovisionamiento de dinero vinculado a reglas concretas para el funcionamiento de la economía. Sin embargo, en la mayoría de los casos falta una idea de orden que exceda al ámbito económico. A este respecto la premisa característica es la de que la Economía de Mercado es en sí estable siempre y cuando el Estado la deje tranquila. La denominada "Escuela de Freiburg" también denominada Ordo-Liberalismo (Walter Eucken, Franz Böhm), parten de la idea de un Estado fuerte que orienta su actividad, en primer lugar, a la política de competencia (principios constitutivos y reguladores del orden de competencia según Eucken).

El concepto de la Economía Social de Mercado quiere recoger, tal como lo ha formulado Müller-Armack, "el principio de libertad en los mercados vinculado con la compensación social". Estos componentes de sociedad abarcan, por lo tanto, también el "más allá de oferta y demanda", tal como los ha denominado a este respecto Wilhelm Röpke, o la "situación vital" humana, por citar un concepto central de Alexandre Rüstow. El concepto de Economía Social de Mercado, tal como lo han entendido tanto Erhard como Müller-Armack, no parte tanto de una estabilidad básica del sector privado, que solamente puede ser distorsionada por el Estado, sino que lo que recomienda sobre todo es una política económica compensadora.

La Economía Social de Mercado se encuentra, tal como lo ha acentuado constantemente Müller-Armack, construida en base a una idea de estilo, la idea del humanismo económico. A causa de la propia dimensión humana se recomienda la intervención en diferentes campos siempre y cuando ésta sea adecuada al criterio de la "conformidad al mercado". Se reconocen sectores también de excepción. Las ideas de Müller-Armack, Röpke, y Rüstow se orientan en este sentido. Consideraremos a continuación en nuestro próximo paso los elementos de esta idea de estilo.

### 3. ELEMENTOS DE ESTILO DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Simplificando de forma considerable, puede caracterizarse el concepto de la Economía Social de Mercado por seis elementos de estilo, básicamente. Estos son:

1. El principio de política de orden de la libertad del individuo.
2. El principio de política de orden de la compensación social.
3. La política coyuntural.
4. La política de crecimiento.
5. La política estructural.

6. El criterio de la conformidad al mercado, para las medidas de política económica, en todos los sectores arriba mencionados.

Estos seis elementos constituyen en su conjunto una unidad de estilo. Si se realizan, configuran estos seis elementos una "política económica de un solo molde".

El primer principio de política de orden es la libertad del individuo. La libertad no es ningún medio, ninguna "palanca económica", como lo es en el bloque oriental, sino un valor en sí. Y para que esta libertad se pueda manifestar en el área económica, exige de unidades de decisión descentralizadas y de mercados capaces de funcionar. Para ello, la *política de competencia* debe de estar capacitada para crear las condiciones-marco necesarias, con el fin de que los procesos de mercado, allí donde sean posibles, puedan desarrollarse como procesos de competencia. La competencia se concibe, en este sentido, como un procedimiento de búsqueda y descubrimiento, que moviliza las ideas y las actividades de los individuos. La oportunidad del beneficio corresponde al riesgo de la pérdida. La *figura central* es, a este respecto, la del *empresario* que, como innovador e imitador en la competencia, sirve para la mejor utilización posible de los recursos escasos, de acuerdo con los deseos de los demandantes y con ello actúa a favor de cada uno de los individuos.

El conjunto de medidas de apoyo para mantener el mecanismo de funcionamiento del mercado lo constituyen el *fomento de nuevas creaciones* empresariales y *las ayudas para las empresas medias y pequeñas* (fomento de clases medias empresariales o "small business policy"). Los atractivos fiscales y otros atractivos para mantener la actuación de trabajo independiente son, sin duda, conformes al mercado. Cuanto mayor sea el número de empresas medias y pequeñas que tengan capacidad de un desenvolvimiento económico propiamente dicho, tanto más se asegura la Economía de Mercado desde el punto de vista de la Sociedad.

El principio de la compensación social debe considerarse como la otra cara de la medalla del principio de organización del mercado. A este respecto el liberalismo del *laissez-faire* ha olvidado puntos decisivos. El mercado puede distribuir rentas si funciona de forma eficiente cuando existen prestaciones reales de los individuos al mercado, pero no puede considerar los aspectos sociales y humanos. Las tensiones sociales y los problemas que no pueden dominarse a través del mercado deben de resolverse, por lo tanto, a través de una Política de Sociedad adecuada. Todos aquellos individuos que no se encuentran todavía en el proceso de trabajo o que ya no están dentro del mismo, deben ser protegidos ampliamente ante situaciones de necesidad no merecidas. El Estado debe garantizarles unos standares mínimos sociales. Impor-

tante es a este respecto el que las medidas de la Política de Sociedad sólo actúen como una red de seguridades para los casos cambiantes de la vida y no en el sentido de un aprovisionamiento generalizado tal como se pretende en los Estados de Bienestar. Los atractivos a la aportación individual y al ahorro individual deben y tienen que estar suficientemente acentuados para que pueda mantenerse la capacidad de funcionamiento de los procesos del mercado.

Un papel importante dentro del marco de una Política de Sociedad amplia debe asignarse a la configuración patrimonial privada. Los patrimonios crean, en una gran medida, libertad individual o bien la posibilidad de poder utilizar esta libertad. Deben mencionarse también a este respecto, en forma de conceptos, actuaciones como los premios al ahorro, favorecer la adquisición de viviendas propias, las acciones de personal y otras formas de la participación en el capital de las empresas en las que se actúa. Entre el grupo de medidas de apoyo deben incluirse también las correspondientes a la *Política de Educación* (una mejora de las oportunidades), así como las de *Política Familiar*.

La política de competencia y la política social serían suficientes como pilares básicos cuando la economía fuese en gran medida estable. Esto exige, sin embargo, flexibilidad de precios o bien movilidad de los factores con el fin de que puedan realizarse, ante una modificación de los datos externos, los procesos de adaptación de la manera más suave posible. En la realidad práctica, como consecuencia de la falta de estas condiciones, se producen oscilaciones coyunturales en el sentido de la existencia de una velocidad diferenciada de crecimiento. En la estructura económica surgen siempre estrangulamientos y excesos de capacidades que no pueden ser solucionados completamente por parte del mercado. En la Economía Social de Mercado se precisan, por lo tanto, además de las condiciones-marco de una política de competencia y de una política social, de otras condiciones adicionales que faciliten la realización de ambos principios de ordenamiento del mercado con el fin de garantizar las libertades individuales y la compensación social, tales como la política coyuntural, la política de crecimiento y la política estructural.

Como tercer elemento de estilo se debe mencionar, por tanto, a la *política coyuntural*. Toda economía industrial tiene oscilaciones constantemente en la actividad económica, debido a que su orientación al mercado presenta ciertas pérdidas como precio de la libertad. Las tasas de inflación y los incrementos de productividad de los distintos países, cuando existan estrechas interdependencias en materia de comercio exterior, provocan desequilibrios monetarios y reales en el grado de ocupación, en la estabilidad del valor monetario y en la balanza de pagos que hacen problemática una situación desde el punto de vista económico y social. Aquí se han de mencionar sobre todo los costes sociales

del paro. Desde el punto de vista de la Economía de Mercado debe de dársele, por tanto, a la estabilidad monetaria la prioridad fundamental. Ya que todas las experiencias de las últimas décadas nos enseñan que si se produce una desvalorización constante del dinero, no puede garantizarse ni la plena ocupación ni el equilibrio de la Balanza de Pagos.

A este respecto los representantes de la Economía Social de Mercado, tanto en el campo de la política como de la ciencia, han rechazado constantemente las proyecciones cuantificadas sobre las tasas de inflación esperadas. Precisamente Ludwig Erhard se ha opuesto apasionadamente a estos pronósticos en el sentido de que relativizan el objetivo de la estabilidad monetaria, puesto que se aceptan de forma oficial tasas de inflación para el año siguiente. Y ello es debido a que las tasas de inflación pronosticadas se acostumbran a auto-realizar, ya que —si se dan a conocer por el Gobierno— se creen y los sujetos económicos las incluyen en sus comportamientos. En otras palabras: los pronósticos sobre la evolución del valor monetario no se comportan de forma neutral. Piénsese sólo en los efectos que estas predicciones tienen en las negociaciones salariales. Para evitar malentendidos a este respecto ha de citarse al mismo tiempo que la abstinencia en la predicción de objetivos económicos globales, no significa que el Gobierno no deba de fijar ningún pronóstico en el sistema de Economía Social de Mercado. Ya los propios planes de presupuestos y fiscales exigen premisas cuantitativas sobre la evolución del conjunto económico.

En la *política de crecimiento*, que es el área siguiente, se trata de crear las condiciones marco, jurídicas e infraestructurales, para una evolución de la economía lo más libre de interferencias y de obstáculos. La planificación estatal de las tasas de crecimiento es, por el contrario, disconforme con el mercado, ya que esta planificación estatal representa una “acumulación de saber” (F. A. von Hayek), que no posee ninguna autoridad administrativa ni ninguna oficina de planificación. La planificación estatal puede limitarse a las tasas de crecimiento globales, esto es, a la economía global. Si traslada su actuación a un nivel inferior, esto es, si se intenta aplicar esta tasa de crecimiento a niveles regionales o sectoriales, tenemos el tipo de la planificación francesa cuya eficiencia está claramente por debajo de la que corresponde a la Economía Social de Mercado.

A una política de crecimiento conforme al mercado corresponden, por ejemplo, los atractivos para un rejuvenecimiento del aparato productivo mediante las amortizaciones correspondientes. El “milagro económico alemán”, después de la reforma monetaria de 1948, se debe en una parte muy importante al fomento de la autofinanciación. Dentro de las medidas de política de crecimiento conformes al mercado pueden incluirse también otros atractivos para el

fomento de la innovación. Nuevos descubrimientos y el desarrollo de tecnologías de futuro no solamente se producen en las grandes empresas, sino precisamente en todo el área de las empresas medias y pequeñas.

En el sector de la estructura económica existen una serie de mercados que no funcionan, cuando se dan situaciones de transformaciones estructurales, en base al mecanismo del mercado, como consecuencia de aspectos naturales, técnicos u otros. Si a largo plazo surgen, como consecuencia de esta evolución estructural, dificultades de adaptación estructural, se encontrará que sectores o regiones padecerán estas situaciones, por lo que debe dárseles una ayuda de adaptación de política estructural; en el mercado de trabajo pueden servir las ayudas que le doten de una mayor movilidad (para un cambio profesional o para una nueva ubicación regional) para disminuir el paro estructural.

Cuando los resultados de los mercados no sean los deseados desde el punto de vista de política industrial, político o militar (por ejemplo, como consecuencia de asegurar el aprovisionamiento con alimentos, energía y materias primas en tiempos de guerra o de necesidad) deberán configurarse medidas para un mantenimiento relativo de las estructuras de la forma más transparente y eficiente posible. Por lo demás, se plantea en este sector de excepción constantemente la pregunta de cuáles son las medidas a las que se debe dar preferencia. Las transferencias de rentas directas son, por ejemplo, preferibles a las subvenciones y, sobre todo, frente a las garantías de venta.

Para toda política que sirva para complementar o corregir los procesos de mercado, tiene validez como criterio de intervención la exigencia de conformidad con los objetivos, esto es, el que las medidas adoptadas sean apropiadas para los objetivos que se persiguen. Pero, más importante es, sin embargo, la exigencia de conformidad con el mercado, es decir, que los procesos del mercado no deben ser distorsionados ni obstaculizados, a ser posible, por la política económica. En casos y sectores de excepción, en los que se desvíen de estos principios enumerados, se deben formular los criterios de intervención de forma clara y, sobre todo, las medidas deben limitarse en el tiempo y deben someterse a un control continuo. Un ejemplo: las subvenciones deben estar siempre vinculadas al objeto al que se destina y limitadas en el tiempo; además, deben someterse a un control de resultados.

Estos elementos que se manifiestan en los sectores de la política de competencia, de la política social, de la política coyuntural, de la política de crecimiento y de la política estructural, así como los criterios de intervención en conformidad con el mercado, constituyen la unidad de estilo de la Economía Social de Mercado.

#### 4. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DEL EXPERIMENTO ALEMAN

Aunque si bien, en algunos sectores económicos singulares, no puede realizarse en su absoluta totalidad, existe un tipo de marca para la política económica de la República Federal de Alemania desde 1948 hasta 1966. La característica de marca de la "Economía Social de Mercado" se identificó en el extranjero ampliamente con el "milagro económico alemán". A este respecto debe, en justicia, señalarse que confluyen en este período una serie de diferentes factores de forma única en la historia. El concepto de la Economía Social de Mercado era, sin duda, una condición necesaria pero no suficiente para el denominado "milagro económico". Sabemos tanto de la historia económica de Europa como de la experiencia de los países en vías de desarrollo, que no es, en ninguno de los casos, suficiente con liberar las fuerzas individuales. Deben de añadirse condiciones adicionales. Para el caso de la República Federal de Alemania fueron fundamentalmente los siguientes seis factores:

1. Gracias a su optimismo y a su tenaz convencimiento de lo acertado del camino emprendido consiguió Ludwig Erhard ganar a la mayoría de los escépticos del nuevo experimento, a pesar de las graves dificultades iniciales.
2. La necesidad de reconstruir de nuevo todo el aparato productivo inutilizado, facilitó *una modernización tecnológica básica*. Después de una década de Economía Social de Mercado, la República Federal de Alemania disponía de las instalaciones de producción más modernas de los países industrializados que no se vieron afectados por las destrucciones de guerra. Un papel importante fue el favorecimiento que se dio a la autofinanciación, vía de la política fiscal, sin la que no hubiera sido posible salvar la enorme escasez de capital de forma tan rápida.
3. En la primera década de la Economía Social de Mercado *se dispuso de mano de obra de forma ilimitada*. Deben mencionarse aquí los diez millones de fugitivos y de desplazados que viven, a partir de 1944, en la República Federal de Alemania. La expansión del aparato productivo se encontraba, por lo tanto, sin límite desde el punto de vista del mercado de trabajo. El paro, que en febrero de 1950 ascendía aproximadamente al 15 por 100, va disminuyendo en este período hasta 1970, situándose por debajo del 1 por 100. En el aspecto cualitativo, la economía de Alemania Occidental disponía de un potencial directivo basado en gran parte en hombres formados en el ejército, cuya importancia para el "milagro alemán" no debe desestimarse.

4. Las dificultades iniciales que pudieron haber existido en el sector de divisas se lograron soslayar gracias a la *generosa ayuda americana* (Plan Marshall). Con ello, la República Federal de Alemania se encontraba en la situación de poder importar alimentos y materias primas en la medida en que le eran necesarios para un desarrollo sin obstáculos.
5. *Las distorsiones coyunturales fueron relativamente muy débiles* —dejando a un lado las condiciones exógenas del “boom” de Corea— lo que, naturalmente, estaba en estrecha interdependencia con la tendencia de crecimiento.
6. La evolución de la política interior presentó una extraordinaria estabilidad. Tres periodos de legislatura, esto es, de 1949 hasta 1963, fue canciller de la República Federal, Adenauer, y ministro de Economía Erhard. Para asegurar la Economía Social de Mercado, *la estabilidad de la política interior* dio al clima de inversiones una base de confianza que solamente puede medirse cuando se compara con otros países industriales que se vieron afectados por la inestabilidad en la política nacional.

Con estos seis factores que contribuyeron de forma decisiva a la rápida reconstrucción, se dieron condiciones de arranque muy favorables para el experimento de la Economía Social de Mercado. La desaparición de gran parte de estas condiciones tuvo como consecuencia el que desde finales de los años cincuenta se produjese un empeoramiento en el “clima” de la política económica que llevó, como consecuencia de un dominio político defectuoso, a una pérdida de estilo de la Economía Social de Mercado y, por último, después de un desplazamiento político hacia la izquierda se introduce una orientación hacia el Estado de Bienestar.

### III. LA ECONOMIA DE MERCADO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO ESPAÑOL (\*)

---

Mis primeras palabras han de ser de agradecimiento a varias personas. Agradecimiento a mi querido amigo Santiago García Echevarría por haber creído que podría decirles a ustedes alguna cosa interesante; agradecimiento a la Fundación Konrad Adenauer por haber organizado este Simposio de carácter internacional, de cooperación intelectual internacional, hoy tan conveniente. El único mérito de mi modesta exposición será, el ser fruto de la combinación de ideas formuladas por autores de varios países. Y, finalmente, de agradecimiento a ustedes que, a una hora poco adecuada para dejar las actividades normales, han venido aquí, sin duda, con la misma esperanza que tiene Santiago García Echevarría.

Varios estudios de los últimos años han intentado destruir una idea formulada por el profesor alemán Max Weber hace más de medio siglo. La idea de que el capitalismo moderno fue fruto de la reforma protestante. Max Weber sostuvo que el Catolicismo en la Edad Media produjo una sociedad estática y poco evolutiva; que cada hombre, según la concepción católica medieval, tenía que ocupar el sitio a que Dios le había destinado, y que fueron las ideas protestantes, sobre todo las de Calvino, las que dieron movilidad y agilidad a la vida económica y, en definitiva, promovieron el desarrollo económico actual. Esta idea durante medio siglo ha sido generalmente aceptada por los historiadores. Decimos generalmente porque ha habido quien la ha negado; por ejemplo, Lujo Brentano, de la Escuela Histórica alemana, afirmó que Max Weber exageraba la influencia de la religión en la vida económica, que tan eficaz disolvente de la mentalidad medieval fue Maquiavelo como Calvino, y que, en definitiva, la economía de mercado se fue abriendo paso no sólo en los países protestantes, sino también en los católicos.

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Lucas Beltrán, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.



En estos años últimos se ha destacado la importancia de la llamada Escuela de Salamanca, formada por teólogos, filósofos, moralistas y juristas que, sin una conciencia muy clara de constituir una escuela, enseñaron en varias universidades españolas y principalmente en la de Salamanca, en los siglos XVI, XVII y XVIII. Hayek afirma que en varios de estos autores aflora una idea que, en definitiva, es la central del pensamiento de Hayek y también la idea central de la concepción de la economía de mercado: que hay un orden natural en las actividades humanas que no es fruto de la voluntad consciente de los hombres, sobre todo de los gobernantes. Generalmente se admite que hay dos clases de órdenes: el orden del mundo físico, con sus leyes, que se cumplen invariablemente, el orden de la naturaleza, de la química, de la física, de la astronomía; y el orden jurídico, fruto de la voluntad de los gobernantes. Pero Hayek observa que existe un tercer orden, que es fruto de la actividad humana, pero no de la voluntad consciente, y la expresión más clara de este orden es el mercado.

Los autores de la escuela de Salamanca consideraron al mercado como un orden natural y por esto Hayek ve en ellos el origen de la economía de mercado. Esta es un orden natural, pero no un orden consciente, no un orden deliberado; es un orden natural, distinto del orden físico, porque es fruto de la voluntad humana libre, pero no de una voluntad individual y coactiva, sino de varias voluntades que se coordinan autónomamente.

Esta idea de Hayek ha dado origen a unos estudios todavía poco conocidos en España: los de la investigadora inglesa Marjorie Grice-Hutchinson. La investigación científica en el mundo moderno generalmente se hace en las universidades, pero la señora Grice-Hutchinson durante treinta años ha investigado la historia del pensamiento económico español, sin estar conectada con ninguna universidad, y, en definitiva, sin más contacto con el mundo oficial de la ciencia que el que tiene con el profesor Hayek, del cual fue discípula en su juventud. Marjorie Grice-Hutchinson, de origen y de lengua británicos, vive en Málaga desde hace treinta años, y ha dedicado el tiempo que le dejan libre sus obligaciones de ama de casa, a estudiar la historia del pensamiento económico español. Sus investigaciones se han concretado en dos libros: *The School of Salamanca*, publicado en 1952, y *Early economic thought in Spain (1177-1740)*, publicado en 1978. Ninguno de los dos ha sido hasta ahora traducido al castellano, aunque parece que el segundo lo será en breve. En estos dos estudios analiza los autores de la Escuela de Salamanca, que actuaban movidos principalmente por las consultas que les hacían los comerciantes y los banqueros de aquella época sobre la licitud de sus actividades, sobre si era lícito cobrar intereses de los depósitos bancarios, si era lícito intercambiar la moneda de un país por la de otro y obtener con ello un beneficio, si era lícito vender las mercancías a unos determinados precios, cuál era el precio justo, etc.

Hemos de estar agradecidos al profesor Hayek y a la señora Grice-Hutchinson por sus investigaciones, en primer lugar por el interés general de las mismas para todos los ciudadanos del mundo; en segundo lugar, porque han revalorizado unos autores españoles que estaban algo olvidados, aunque no totalmente, porque otros autores españoles, como Larraz, habían estudiado también la escuela de Salamanca. Pero sería erróneo deducir de estos estudios la consecuencia (que Hayek y la señora Grice-Hutchinson no han deducido ciertamente) de que España es la patria de la economía social de mercado; por el contrario, voy a intentar exponer (no diré demostrar, porque esta es una palabra muy presuntuosa) que desgraciadamente la mentalidad española es más reacia a la idea de la economía de mercado, a la idea de un orden natural económico independiente de la voluntad de las autoridades políticas, que la mentalidad de los demás países europeos. Para ello voy a referirme a un libro que hace poco más de medio siglo fue muy leído en España, y que hoy es citado a veces, pero relativamente poco leído: el libro de Joaquín Costa *El colectivismo agrario en España*. Joaquín Costa, seguramente es conocido de todos los españoles que me oyen, y no lo es de los alemanes que me escuchan; fue una original personalidad española de finales del siglo pasado y de principios del actual, que llegó a producir un movimiento político intelectual considerable, que en aquella época tuvo gran influencia y que creo que la ha tenido también en la historia posterior de España, pero que hoy está relativamente olvidado. Joaquín Costa propugnaba una revolución nacional, una mayor intervención del pueblo en la vida política, la proclamación de la República, la repoblación forestal, la ampliación de los regadíos, una actividad agrícola más intensa y una mayor cultura del pueblo español. Creó un movimiento que se llamó *regeneracionismo*, que en aquella época influyó en varios partidos políticos. Los extranjeros que no conozcan esta curiosa personalidad, tal vez si combinan las características del francés Pierre J. Proudhon y el inglés Sidney Webb obtendrán una idea aproximada de cómo era este hombre: escrupulosamente honesto, políticamente radical y erudito investigador. Asombra la cantidad de libros, todos ellos merecedores de ser leídos, que escribió en una vida no muy larga. En España tiene gran prestigio porque, aunque no todos los españoles aceptan su orientación política y económica, todos reconocen sus virtudes cívicas, su profunda inteligencia y su tremenda vocación intelectual.

Pues bien, en su libro *Colectivismo agrario en España*, Costa trata de demostrar que el colectivismo es la auténtica tradición nacional, que España ha sido siempre un país con mentalidad socialista, en la teoría y en la práctica. Creo que esto no llega a demostrarlo, aunque ésta es una opinión discutible, pero lo que no me parece discutible es que demuestra que gran cantidad de autores y de políticos españoles han sido profundamente intervencionistas y diría socialistas, dando a la palabra *socialismo* un sentido amplio que posible-

mente los socialistas no aceptarían. Lo que me parece interesante y digno de ser destacado es lo siguiente: que muchos de los autores que la señora Grice-Hutchinson cita como predecesores del pensamiento económico liberal moderno, del pensamiento económico de la economía de mercado, son citados por Costa como precursores del socialismo, o como representantes de la ininterrumpida tradición socialista española y, en mi opinión, tanto la señora Grice-Hutchinson como Joaquín Costa tienen razón.

Entre estos autores figuran Pedro de Valencia, Domingo de Soto, Martín González de Cellorigo, Francisco Martínez de la Mata. Todos ellos, destaca la señora Grice-Hutchinson, creen con Aristóteles que la causa del valor es la necesidad humana. Aristóteles expresó esta idea en la frase que, traducida al latín, dice: *pretium rei humana indigentia mensurat*, y esta frase es el origen remoto de la moderna teoría de la utilidad marginal. Estos autores creen que el precio justo es el precio de mercado, cuando en éste no hay influencia monopolista, sino que el precio se forma por la colaboración de muchos compradores y vendedores. Todos ellos niegan la idea vigente en su época de que los metales preciosos sean la verdadera riqueza; creen que la riqueza son las mercancías, los bienes y los servicios que se producen. (No obstante, algunos de ellos son inconsecuentes y en unas páginas de sus obras afirman que la riqueza son los bienes y servicios producidos, y en otras ceden a la tentación mercantilista de su tiempo y sostienen que la riqueza son los metales preciosos). Los autores mencionados tienden a creer que el cobro de intereses es lícito en determinadas circunstancias, que el cambio internacional de monedas en el que se obtiene un beneficio es asimismo lícito. Todas estas ideas fueron precursoras de la economía de mercado.

Pero Joaquín Costa observa que todos estos autores están obsesionados por las ideas de la igualdad económica y de los tremendos males de las diferencias económicas. Todos ellos creen que la propiedad colectiva de la tierra fue la primera forma de propiedad en las sociedades humanas, y que sólo la avaricia y los vicios han hecho que la tierra y la riqueza en general estén distribuidas desigualmente. Todos ellos tienen, ciertamente, el buen sentido de creer que no podemos volver a la sociedad primitiva e igualitaria, pero afirman que el Gobierno ha de interferir constantemente en la propiedad de la riqueza redistribuyendo las tierras de una u otra forma, para asegurar una situación no muy lejana de la igualdad. Y todos ellos creen que el Gobierno ha de tener una fuerte influencia en la vida económica; por ejemplo, Pedro de Valencia dice: "El rey debe cuidar de que todo el mundo cultive su tierra y de que la cultive bien", tarea que cualquier persona un poco informada de como funciona la economía, sabe que para el rey o el gobierno es irrealizable.

Costa trata de otros autores, de los cuales la señora Grice-Hutchinson no se ocupa, o no se ocupa tanto porque están fuera del período que ella estudia

o por otras razones. Costa afirma que tienen mentalidad intervencionista autores con mucha fama de liberales o partidarios de la economía de mercado. Luis Vives, el valenciano que emigró a Bélgica, escribió, como es sabido, *De communione rerum*, un libro de combate, contra las corrientes comunistas de la época, sobre todo los anabaptistas alemanes y holandeses del siglo XVI; es libro a la vez antiguo y moderno, porque los argumentos fundamentales contra el socialismo los formuló ya Aristóteles, Luis Vives los repitió y vale la pena todavía leer este libro. Pero si bien, en él, Luis Vives se manifiesta como un autor liberal, en otras obras sostiene la comunidad primitiva de las tierras, afirma que sólo el pecado y el vicio producen las desigualdades económicas y es partidario de la intervención constante del Estado en la vida económica.

Lo mismo ocurre con un autor del siglo XVIII como Campomanes, político y teórico a la vez, precursor y propugnador de la economía de mercado. Combatió los gremios decadentes del siglo XVIII, los abusos de los ganaderos, la prohibición a los agricultores de cerrar sus tierras y su obligación de permitir que los rebaños pastasen en ellas, una vez levantadas las cosechas. En muchos casos propugnó la libertad económica, pero en otros, sobre todo el comercio exterior, continuó las tradiciones mercantilistas de los siglos anteriores y del suyo.

Tal vez el caso más notable es el de Alvaro Flórez Estrada, el introductor de Adam Smith en España. Las ideas de Adam Smith, con la publicación de su libro, se difundieron inmediatamente a todos los países europeos, pero ni en Francia ni en España este autor fue muy leído. Quien difundió sus ideas en Francia fue Jean Baptiste Say, y quien lo hizo en España fue Alvaro Flórez Estrada, cuyo *Curso de Economía Política* fue el primer texto universitario que se estudió en nuestro país a principios y a mediados del siglo XIX. Flórez Estrada, que sigue en casi todo a Adam Smith, es partidario de la nacionalización de la tierra, y cree que esta nacionalización tendría los efectos más beneficiosos, creencia que hace pensar en autores posteriores, partidarios de esta medida, como Henry George.

Es cierto que Costa, como dijimos, exagera los aspectos socializantes de los autores que estudia, que son los que hemos mencionado y muchos más. Es escrupulosamente honesto y extraordinariamente erudito, no esconde ningún argumento y pone de relieve también los argumentos contrarios a sus ideas; por ejemplo uno de los autores citados, González de Cellorigo, afirma que si la desigualdad tiene inconvenientes, la igualdad y la comunidad los tiene mayores, frase que subscribiríamos, me parece, todos los partidarios modernos de la economía de mercado. Costa cita la frase a pesar de que él sostiene en definitiva la opinión contraria. Martínez de la Mata habla de la "armonía general", palabras que parecen ser un presagio de lo que después dirían los fisiócratas y Adam Smith, y también es Joaquín Costa quien nos transmite esta

información. Pero siendo Costa un colectivista, como él se califica, tiende a ver opiniones socialistas en todas partes, y a acentuar los aspectos socialistas de los autores que manifiestan varias opiniones a la vez. No demuestra que la tradición española es el colectivismo o el socialismo, pero sí muestra que la idea de intervención del Estado en la vida económica está arraigada en el pensamiento de los autores y en la política de los gobiernos españoles de todos los siglos desde la Edad Media.

Lo ocurrido en España no es esencialmente distinto de lo ocurrido en los demás países europeos. En éstos, en los siglos XVI, XVII y XVIII hubo una lucha entre las ideas intervencionistas de los mercantilistas y las nacientes ideas liberales. Pero cualquier estudioso que investigue la historia de España y de los demás países, se convencerá de que en España las tendencias intervencionistas fueron más fuertes que en Francia, que en Inglaterra o que en Italia ¿A qué se debe esto? Este es un tema al que los historiadores del pensamiento económico y los historiadores en general podrían dedicar sus energías con provecho. No tengo una opinión decidida, pero llamaría la atención sobre un hecho que me parece fundamental en la historia de España, la Reconquista, los casi ocho siglos de lucha contra los árabes. Es sabido que la guerra hace conveniente la intervención del Estado en la economía, porque altera el problema económico fundamental: en una economía en tiempo de paz, los medios son muchos y las finalidades son también muchas, y es imposible que el Estado realice bien la tarea de dirigir todos los factores de producción hacia los miles de usos de que son susceptibles y que los hombres valoran distintamente; en tiempo de guerra hay una finalidad única, que es ganarla, y el problema económico se convierte en buena parte en problema técnico. La guerra hace, pues, que las ventajas de la economía de mercado sean menores y las ventajas de la dirección central de la economía sean mayores, y el hecho de que nuestro país estuviera durante casi ocho siglos en guerra permanente con el mismo enemigo tendió a dar un poder a los reyes, a la autoridad política central para dirigir todos los recursos económicos.

Aventuro esta idea y no me hago fuerte en ella, digo solamente que sería muy interesante la investigación de esta cuestión.

El resultado de un pensamiento tan fuertemente intervencionista, fue una política también intervencionista no sólo en los siglos XVI y XVII sino también en los XVIII y XIX. Es cierto que la influencia de los autores de la escuela de Salamanca, de autores extranjeros y la evolución del pensamiento económico en general hicieron que algunas de las formas tradicionales de intervención tendieran a disminuir y a desaparecer. La fijación de precios por la autoridad política, la prohibición del interés fueron desapareciendo, pero otras muchas formas de intervención tendieron a aumentar, sobre todo la in-

intervención en el comercio exterior. El mercantilismo español no fue esencialmente distinto del mercantilismo francés, del inglés o del italiano, pero sí fue más intenso, más duro y más radical. Recordemos, por ejemplo, que Sancho de Moncada, un economista que hace unos años fue glorificado oficialmente, era partidario de castigar el contrabando de mercancías con la pena de muerte.

En el siglo XIX España tuvo su interludio liberal como lo tuvieron todos los países europeos, pero en España fue menos fuerte y más breve que en otros países. A principios del siglo XIX la importación y la exportación de la mayor parte de las mercancías estaban prohibidas en España. El comercio exterior tenía lugar en un número reducido de mercancías. A pesar de varias reformas aduaneras que, en el siglo XIX, hasta llegar a los años 70, fueron cada vez más liberales, en 1841 había 657 mercancías cuya importación estaba prohibida. La reforma aduanera de aquel año 1841 las redujo a 83; esto puede parecer una liberalización considerable, pero entre estas 83 mercancías figuraban casi todas las importantes por su cuantía en el comercio exterior, como los cereales, los tejidos de algodón, la lana, los calzados y los muebles. De manera que el comercio exterior se reducía a muy pocos bienes.

El año 1868 tuvo lugar la Revolución llamada Gloriosa y creo que también sería conveniente que los historiadores económicos la estudiaran. Fue esencialmente la revolución de los liberales, de los partidarios radicales de la economía de mercado y, como sabemos fue un fracaso, entre otras cosas, porque los liberales iban políticamente aliados con los socialistas y los comunistas y los anarquistas. En 1873 la monarquía de Amadeo de Saboya dio paso a la primera República, ésta se descompuso en el cantonalismo, y el resultado fue el golpe de Pavía y la Restauración en la persona de Alfonso XII.

También sería interesante estudiar cómo todo esto se pareció a lo que veinte años antes había ocurrido en el resto de Europa. La revolución europea del año 1848, que no llegó a España porque el general Narváez lo impidió, fue la revolución de los partidarios de la economía de mercado, pero curiosamente aliados con los políticos y los partidos políticos de extrema izquierda. Basta recordar que fue la ocasión de que Marx y Engels publicasen su *Manifiesto Comunista*. Y también la Revolución del año 48 fue, política y económicamente, un fracaso.

En 1869 se aprobó en España el arancel librecambista, obra del político español más coherentemente partidario de la economía de mercado que ha existido antes y después, Laureano Figuerola. En este arancel se suprimieron todas las prohibiciones a la importación y a la exportación, se redujeron considerablemente los impuestos de Aduanas y se previeron más reducciones

de los mismos que tendrían lugar cada cinco años. De estas reducciones sólo tuvo lugar la primera prevista, y ya en los años 70 la reacción proteccionista que había tenido lugar en otros países de Europa repercutió en España, de manera que podemos decir que la época de predominio de la economía de mercado fueron unos pocos años, desde 1869 hasta 1877. A partir de esta fecha, las reformas arancelarias en España fueron cada vez más proteccionistas hasta llegar a la autarquía de los años siguientes a 1939.

No se produce una reacción de tipo liberalizador del comercio exterior hasta 1957; la liberalización ha continuado después con alternativas. También en la economía interna española, a partir de los años 70 del siglo pasado hasta 1957, tuvo lugar una intensificación progresiva pero ininterrumpida de la intervención estatal. En 1957 se inició un tímido movimiento liberalizador que después ha continuado con algún retroceso.

La consecuencia que quisiera sacar de todo esto, no es fatalista. Que España sea un país tradicionalmente intervencionista no debe hacernos resignados a que el intervencionismo se perpetúe. Creo que hemos de combatir esta tendencia, pero haciéndonos cargo de la importancia que ha tenido en la historia y del dominio que ha ejercido en la mentalidad nacional. Hemos de procurar marchar hacia la economía social de mercado con la mayor ilusión y el mayor entusiasmo, pero con consciencia de las dificultades que encontraremos en nuestro camino.

#### IV. LA POLITICA DE COMPETENCIA EN LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO (\*)

---

El orden de Economía de Mercado se interpreta erróneamente tanto por sus defensores como por sus enemigos, frecuentemente en términos parecidos. Por ambas partes se identifica, en ocasiones, la economía de mercado con la no actuación estatal ("laissez-faire" o estado gendarme). Los críticos deducen de ello que no existe límite alguno para la explotación sobre todo de aquellos partícipes débiles del mercado. Algunos de sus principales defensores creen que solamente la renuncia a toda intervención estatal, e incluso en el sector de la política de competencia, garantiza la libertad económica individual como valor fundamental de una Economía de Mercado.

Ambas interpretaciones son falsas. Las experiencias acumuladas durante varias décadas han demostrado que los órganos estatales tienen que realizar funciones muy importantes en la Economía Social de Mercado. Sin el establecimiento de un orden de competencia estatal se producirían, de hecho, distorsiones, es decir, un crecimiento constante de poder en la economía, abusos sin límites del poder económico y con ello se desacreditaría el orden de libertad a los ojos de numerosos participantes en el proceso económico. Por otro lado, el que el Estado fije reglas generales para la competencia no tiene nada que ver con el dirigismo. Naturalmente, no se puede excluir el que los órganos estatales en ocasiones coloquen erróneamente las vías de la política de competencia al prescribir, vinculantemente por su parte, el comportamiento económico individual (por ejemplo, al determinar los precios máximos) en lugar de excluir meramente aquellos comportamientos que limiten la competencia y evitar con ello que se cierren las áreas de actuación para las decisiones individuales libres. Una tal política de competencia dirigista sería, de hecho, una política contraria a la Economía de Mercado.

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Walter Hamm, Catedrático de la Universidad de Marburg.



A una política de competencia dentro de una Economía de Mercado pertenece, como primer elemento, la consideración de determinadas reglas de actuación estatal que se expondrán a continuación. Con el fin de que la política de competencia pueda alcanzar los objetivos fijados se deben realizar, en segundo lugar, algunas condiciones. A este respecto, debe remitirse sobre todo a la estabilidad monetaria. Pero, antes de entrar en estas cuestiones, parece adecuado señalar algunas características sobre la importancia y los objetivos de la política de competencia estatal en una Economía Social de Mercado.

## 1. IMPORTANCIA Y OBJETIVOS DE LA POLITICA DE COMPETENCIA

La Economía Social de Mercado se diferencia de todas aquellas formas de planificación autoritaria estatal y de dirigismo de la economía sobre todo en que: ésta asegura en gran medida la libertad individual. Sin embargo, esta libertad no puede ser una libertad sin límites. En todas aquellas situaciones en que los hombres colaboran estrechamente se precisan unas reglas fijas que deben de mantenerse. La libertad individual en una Economía Social de Mercado no debe de equipararse con una no intervención completa de los órganos estatales. Y ¿cómo puede garantizarse la libertad individual a pesar de la actividad estatal?

La contestación a esta pregunta puede ser la siguiente: los órganos estatales fijan sólo determinadas prescripciones-marco que delimitan los cauces de la actuación individual, pero que no prescriben en ningún caso un comportamiento determinado. Los límites se fijan de tal manera que la actuación individual no pueda llevar a una desventaja para el conjunto. Dentro de los límites así establecidos, cada individuo puede actuar libremente con el fin de alcanzar sus objetivos individuales, con aquellos comportamientos que él mismo elija. Esto tiene validez tanto para el oferente como para el demandante de bienes y servicios.

Dentro del grupo de prescripciones-marco más importantes de una Economía Social de Mercado, destaca el ordenamiento de la competencia. Este orden de competencia, no tiene sólo como función el cuidar de que se disponga de reglas de juego correctas y el garantizar a cada individuo el desarrollo libre en su actuación económica. A la libertad económica pertenece, también, la oportunidad de poder elegir entre diferentes posibilidades sin que se ejerza por ninguna parte una obligatoriedad arbitraria. La competencia se ha mostrado como un instrumento eficaz que evita el abuso de poder económico. El ordenamiento de la competencia prevé, por tanto, la prohibición de comportamientos que limiten la competencia. Otras prescripciones-marco estatales

para la actuación económica individual afectan, entre otras, a la seguridad pública, a la protección del medio ambiente y a las regulaciones sociales.

El orden de competencia no solamente cuida de la protección frente al abuso del poder económico, sino también de los atractivos eficaces, mediante la continua persecución de los competidores, para poderse sobreponer a la competencia, asegurando un aprovisionamiento, ajustado a las necesidades, bueno y barato. Sólo cuando los bienes producidos y los servicios prestados corresponden a las necesidades del comprador, pueden alcanzar los empresarios sus objetivos de renta. La producción de artículos invendibles no se remunera. En la competencia sólo consiguen imponerse aquellos que pueden ofrecer bienes mejores o parecidos a los de la competencia. La competencia provoca, por consiguiente, una adaptación constante y una obligatoriedad de aportaciones reales.

De esto pueden deducirse las características típicas de los procesos de competencia, que pueden definirse con las palabras “penetración” y “persecución”. La competencia crea la oportunidad de obtener beneficios anticipados a aquellas empresas que actúan de forma innovadora. Si se demuestra que los empresarios pioneros obtienen éxito, obligan necesariamente a la competencia a imitarles. Un conocimiento superior se difunde en los procesos de competencia y se impone. Con ello se nivelan los beneficios de los innovadores, lo que provoca a su vez fuertes atractivos para impulsos nuevos de innovación. Estos procesos no tienen validez solamente en las innovaciones de productos, sino también en las innovaciones de procedimientos. Los beneficios procedentes de innovaciones pueden conseguirse mediante una utilización económica de los factores de producción. La competencia constituye, por tanto, un procedimiento muy eficaz para descubrir hechos que permanecerían desconocidos sin competencia (von Hayek).

Los procesos de competencia se caracterizan, frente a todas las formas de planificación y dirección estatal de la economía, por el hecho de que poseen una trayectoria extraordinariamente dinámica y ofrecen unas tasas elevadas de progreso. Los comportamientos individuales, elegidos libremente (en el orden estatal establecido, en el campo de la competencia, de la Seguridad Social, de la seguridad pública, del medio ambiente, etc.), facilitan la utilización de los conocimientos económicos ampliamente dispersos en tal medida que no es posible encontrarla en ningún otro orden económico. Ya en la propia planificación estatal de la estructura económica, en términos parecidos a la planificación francesa, se limita seriamente la posibilidad de actuaciones individuales independientes. Si las instancias estatales son las que determinan, en primer lugar, la dirección y volumen de las inversiones y de la producción, las ideas y el conocimiento pueden ser muy poco utilizados. Una parte fundamental del conocimiento descentralizado se utilizará necesariamente de forma

ineficiente. Incluso, las instalaciones modernas de elaboración y transformación de datos electrónicos no pueden abarcar las corrientes de ideas nuevas de cientos de empresarios, elaborarlas y analizarlas para hacerlas útiles a una instancia central. Una amplia utilización del conocimiento individual solamente es posible cuando se concede libertad individual para la actuación. Para coordinar las actuaciones individuales se utiliza un mecanismo de coordinación (von Hayek) que permita, lo más ampliamente posible, un juicio impersonal, que no dependa de enjuiciamientos individuales y que coordine los esfuerzos individuales, mecanismo que corresponde al sistema de precios en una economía de competencia organizada en base del mercado.

## 2. FUNCIONES Y LIMITES DE LA POLITICA DE COMPETENCIA ESTATAL

¿Cuáles son, por tanto, las reglas generales que constituyen en su conjunto el Orden de Competencia?

### a) *Prohibición de cárteles*

En primer lugar, debe mencionarse la prohibición de todas las limitaciones de la competencia basadas en cárteles o en comportamientos acordados previamente. Los cárteles limitan las posibilidades de elección de los partícipes en el mercado. Las empresas renuncian a la utilización de la competencia en uno o en todos los parámetros de acción del sector. Como consecuencia, los partícipes en el mercado no son libres en la elección de su comportamiento. Al mismo tiempo surge el poder colectivo que no se controla ya o por lo menos no suficientemente mediante la competencia.

### b) *Controles de los acuerdos empresariales*

La competencia no sólo se elimina o se limita mediante acuerdos entre competidores o mediante acuerdos en los comportamientos, sino que también mediante fusiones empresariales se puede alcanzar el mismo objetivo. Por lo que también pertenecen al orden de competencia todas las actividades y medidas que prohíben aquellas posiciones de poder económico limitadoras de la competencia que facilitan las fusiones empresariales. En este grupo de medidas no solamente se debe de considerar la compra de la competencia por parte de empresas dominadoras del mercado (concentración horizontal de empresas). Surge también el poder económico mediante la concentración vertical de empresas y mediante la formación de grandes konzern mixtos que no pueden ser controlados satisfactoriamente por la competencia.

c) *Supervisión sobre las grandes empresas con poder económico*

En cuanto surgen grandes empresas con poder económico, se ha de cuidar que este poder económico no se utilice para perjudicar a la competencia o a los otros partícipes. Es aquí donde deben prohibirse comportamientos que sólo puedan utilizar con éxito económico aquellas empresas dominantes del mercado (por ejemplo, boicot, discriminación de precios, condiciones específicas de contrato). En segundo lugar, se ha de examinar si tales empresas utilizan el poder económico para limitar la competencia de forma que dificulten la entrada de nuevos competidores en los mercados o que obliguen a los competidores existentes, mediante amenazas, a comportamientos más satisfactorios. Tales prácticas, que perjudican la competencia, no pueden ser permitidas dentro de una Economía Social de Mercado.

d) *Prohibiciones de prácticas de competencia incorrectas*

Las instancias estatales han de cuidar, además, que todos los partícipes en la competencia utilicen prácticas correctas. La difamación de los competidores, la crítica injusta de los productos de la competencia, el equívoco en las partes contractuales y otros comportamientos parecidos deben ser prohibidos.

e) *Limitación de las intervenciones estatales en la competencia*

Frecuentemente, las limitaciones a la competencia se deben a intervenciones estatales. Los Gobiernos de muchos países utilizan un amplio instrumental cuyos efectos son limitadores de la competencia. El poder estatal, impuesto obligatoriamente, puede ser capaz de limitar de una forma más eficaz la competencia de lo que podría lograrse a través de contratos privados o comportamientos acordados. Por ello, una revisión crítica de todas las limitaciones procedentes de la entidad estatal deben ser consideradas especialmente. Frecuentemente se practican intervenciones estatales de las que deben destacarse:

- La prohibición de entrada de nuevos competidores al mercado (no se autoriza la actividad económica) o el dificultarla en gran manera (elevadas exigencias para la entrada de nuevos competidores). Y puesto que los mercados abiertos (el derecho a un libre ejercicio profesional) constituyen una de las condiciones más importantes de libertad económica individual y corresponde a una competencia eficaz, deben enjuiciarse de forma muy crítica todas aquellas limitaciones de entrada al mercado de tipo estatal.
- Las ampliaciones de capacidad se supeditan frecuentemente a una autorización estatal. Es, a su vez, un hecho frecuente el que tales medidas

estatales se exigen por empresarios o se apoyan, porque una limitación de la oferta limita la competencia y facilita beneficios especiales derivados de situaciones de escasez. Estos beneficios especiales no se obtienen por consideraciones de una aportación económica superior y no pueden ser nivelados por un proceso de competencia. No tienen ninguna función y desacreditan totalmente a la Economía de Mercado.

- Los precios se fijan vinculadamente por órganos estatales. La competencia de precios legales entre las empresas se elimina de esta manera. Y puesto que el precio constituye un instrumento muy importante de las estrategias de competencia, la fijación de precios por parte del Estado reduce notablemente los procesos de competencia. Las empresas con gran capacidad de aportaciones reales a los mercados, tropiezan con dificultades para aportar a los mismos su superioridad en comparación con la competencia en cuanto al precio. La selección competitiva (eliminación de las empresas menos eficaces) funciona muy mal. A los participantes en el mercado se les quita la posibilidad de conseguir ventajas en base a comportamientos adecuados.
- Se limita la competencia de los oferentes extranjeros mediante restricciones de las importaciones. Se refiere esta actuación, sobre todo, a los derechos aduaneros y a las limitaciones cuantitativas a la importación (contingentes), pero también al gran número de restricciones administrativas a la importación. Una competencia competitiva de más allá de las fronteras ejerce un efecto vivificador muy especial y eleva la capacidad de las empresas nacionales. Este es un motivo fundamental para el crecimiento rápido de los niveles de vida en los países de la Comunidad Económica Europea.
- Allí donde se consideran como adecuados los monopolios jurídicos por distintos motivos (por ejemplo, en los suministros públicos de energía y diferentes sectores de transportes) se limita, además frecuentemente, la competencia de sustitución (así, por ejemplo, la competencia del tráfico de carretera para proteger a las empresas estatales del ferrocarril). Se acentúan las posiciones monopolistas. Y puesto que la supervisión del abuso por las autoridades de cárteles tropieza con grandes dificultades, puede considerarse que las limitaciones de la competencia sustitutiva son especialmente negativas. La mayoría de las veces existe la posibilidad de incluir elementos de competencia en los sectores excepcionales o exceptuados de la política de competencia (por ejemplo, concediendo concesiones de tráfico de líneas de transportes solamente para períodos determinados de tiempo y concursos abiertos para la concesión de nuevas autorizaciones limitadas).

Resumiendo, puede decirse con respecto a las limitaciones sobre la competencia, dispuestas por la actuación estatal, que limitan la libertad económica de oferentes y demandantes, frecuentemente en forma indefendible. Sobre todo porque no se consideran los efectos negativos a largo y medio plazo. Las limitaciones prescritas estatalmente con la competencia poseen la mayoría de las veces efectos de conservación estructural, evitan la posible transformación de los factores en los sectores productivos con alta productividad y, al propio tiempo, dificultan los posibles crecimientos de las rentas de amplios sectores de la población.

f) *Límites de la política de competencia estatal. El ejemplo de la supervisión de precios*

Sin lugar a duda, existen también en la República Federal de Alemania signos de degeneración de la política de competencia. Estos efectos pueden definirse con la referencia a que las autoridades de cárteles se han convertido en un tipo de comisarios de precios, que fijan cuáles deben ser los precios y los beneficios. Y es por esto que aquellas empresas con una posición fuerte de mercado se ven sometidas de forma creciente a un control de su política de precios. Si estas tendencias consiguen afianzarse, los precios no se configurarán ya en los mercados sino en los despachos de las autoridades de la oficina de cárteles. Las consecuencias notables sobre la libertad individual en cuanto al aprovisionamiento de los clientes, en cuanto a la capacidad de los oferentes, constituyen todos ellos, a su vez, efectos sobre la asignación de los factores de producción y sobre el crecimiento económico. La supervisión de precios y las correcciones, por parte de las autoridades de cárteles, de los precios de aquellas empresas que tienen una posición fuerte en el mercado significan la rotura con un principio básico de la política de competencia estatal en la economía social de mercado. Si bien es cierto que las autoridades de cárteles tienen la función de vigilar y, en su caso, aplicar las reglas fijadas por el Estado como marco para la competencia, su función no es, sin embargo, el prescribir en lugar de las empresas comportamientos concretos. A estos efectos les falta competencia y responsabilidad.

En todos los casos en los que se ha procedido contra supuestos abusos de precios demasiado elevados, las autoridades de cárteles no han considerado:

- a) que ni han sido pagadas las elevadas aportaciones extraordinarias de una empresa con sus correspondientes precios y beneficios, o que
- b) una escasez transitoria de la oferta ha elevado los precios y los beneficios, o que

- c) las limitaciones privadas o estatales de la competencia han sido las causas de precios altos y beneficios elevados.

En los casos a) y b) corresponden, a los precios y beneficios elevados, una función de economía de mercado muy importante (atractivo económico; racionamiento a través del precio con atractivos para eliminar estrangulamientos). En el caso c), la función de los órganos estatales consiste sólo en eliminar las limitaciones de la competencia y en devolver la capacidad funcional en su totalidad a la competencia. Con ello, se lucha indirectamente y de forma defendible, desde el punto de vista de la Economía de Mercado, contra los precios elevados sin que las autoridades de cárteles se conviertan en comisarios de precios.

- g) *¿Contrapoder en el mercado en lugar de política de competencia estatal?*

Es frecuente encontrar la opinión de que las reglas estatales para la competencia y las autoridades de cárteles son superfluas cuando se permiten cárteles y fusiones empresariales como medio para compensar el poder económico desde el otro lado. El abuso de poder se elimina de esta manera. Estos contrapesos de poder en el mercado se configuran por propia iniciativa de la economía. La función del Estado sería no evitar la creación de estos contrapoderes del poder en el mercado, sino incluso de fomentarlos.

Aunque a primera vista esta impresionante idea de Galbraith presenta serios problemas, la tesis de que el poder en el mercado automático crea contrapoder puede contrarrestarse empíricamente. Sobre todo los consumidores no se encuentran, generalmente, en la situación de poder configurar contrapoderes eficaces. El comercio al por menor o los Sindicatos no pueden ser los abogados de los consumidores, ya que poseen intereses propios que en casos de conflicto se han demostrado como muy superiores en comparación a los intereses de los consumidores. Y puesto que el poder económico de la parte oferente y de la parte demandante varía constantemente con el ritmo coyuntural (mercados de compradores-mercados de vendedores), solamente pueden llegarse a configurar situaciones de neutralización del poder mediante contrapoder en el mercado en períodos largos y, a su vez, para períodos de corta duración. Y puesto que la adaptación a las modificaciones permanentes de las relaciones de mercado precisan tiempo, no puede esperarse en este sentido una neutralización del poder en el mercado.

A las oscilaciones coyunturales deben añadirse además variaciones estructurales imprevistas y progreso técnico que ejercen, al mismo tiempo, influencia en el poder económico. El principio de contrapoder descuida las cuestiones de la competencia intraindustrial, que posee una importancia decisiva

para la libertad de elección de los contratantes y para el incremento de la capacidad productiva. Y puesto que aquel sector económico más concentrado ofrece la magnitud de medida para la configuración de contrapoder en todos los sectores económicos restantes, se llega a un notable incremento de la concentración. Otras complicaciones adicionales se derivan de la inclusión de las relaciones económicas con el exterior. En la industria transformadora y en el sector de servicios la configuración de contrapoderes en el mercado con igual peso, tropieza con dificultades insalvables como consecuencia de la magnitud en la diferenciación de los productos. Estos y otros numerosos obstáculos permiten considerar que el principio de contrapoder en el mercado no es una alternativa a la política de competencia estatal. La libertad económica se limita de forma muy notable disminuyendo la capacidad competitiva de la economía.

### 3. CONDICIONES BASICAS PARA EL FUNCIONAMIENTO ADECUADO DE LA POLITICA DE COMPETENCIA ESTATAL

El orden de competencia solamente consigue alcanzar el objetivo perseguido cuando se dan al menos dos condiciones fundamentales. La primera es que el valor monetario debe ofrecer un mínimo en estabilidad y la segunda que tiene que merecer la pena superar a la competencia; en otras palabras: los atractivos para un comportamiento competitivo tienen que ser eficaces. Refirámonos a estas dos condiciones a continuación.

#### a) *Garantía de la estabilidad monetaria*

Cuando se dan tasas de inflación elevadas, éstas constituyen una característica de que la demanda económica global se anticipa a las posibilidades de producción. Un exceso de demanda no significa otra cosa que no existe para los oferentes ninguna dificultad de ventas. Se les quitan las mercancías de sus manos. No se precisan esfuerzos de ventas. Pero también aquellos productores con una eficacia económica inferior, pueden vender sus productos y conseguir notables rentabilidades. Las sanciones de la competencia, esto es, las pérdidas y eliminación de la competencia, no son eficaces. Especialmente no funciona satisfactoriamente la competencia de precios. La cuestión de cómo se puede alcanzar una mayor estabilidad de precios y con ello también una eficacia competitiva mayor, vamos a señalarla brevemente. Tal como demuestra la experiencia en docenas de países del mundo occidental, una política estatal de congelación de precios y salarios es inapropiada para resolver el problema de la inflación. Si con decretos estatales se evita el que



los precios crezcan, lo único que se consigue es destruir el instrumento de medida que marca aquellos valores elevados que no se desean. Solamente se curan los síntomas si se combaten las causas propiamente dichas de la inflación. Una congelación de precios y salarios congela la relación de precios históricos, evita las modificaciones de la demanda y de la competencia conformes a las relaciones de precios y lleva a una fuerte desorganización de la economía, y ello tanto más cuanto más dure. Los estrangulamientos en aprovisionamiento y la canalización errónea de los elementos productivos, son la consecuencia principal. Las experiencias con la reglamentación de precios en Alemania entre 1936 y 1948, así como las experiencias con las congelaciones de precios en casi todos los países del mundo occidental en las últimas fases de altas inflaciones (1974 a 1976) confirman, de forma unívoca, esta afirmación. Además, por otro lado, se ha demostrado que solamente una política de dinero escaso es apropiada para combatir la inflación. Bien es cierto que, como consecuencia de los inevitables retrasos en apreciarse los efectos, los resultados no se alcanzan de hoy a mañana.

#### b) *Creación o mantenimiento de atractivos eficaces*

Los procesos de competencia exigen la disposición de los individuos para superar a los competidores y alcanzar de esta manera sus propios objetivos. Estos comportamientos sólo se encuentran cuando los riesgos de las avanzadas de la competencia no son superiores al resultado alcanzable y cuando merece la pena el esfuerzo utilizado. Los beneficios provenientes de la eficacia económica —uno de los atractivos más importantes de un orden de Economía de Mercado— se condenan, sin embargo, frecuentemente, lo que implica el no considerar adecuadamente que los beneficios provenientes de la eficacia solamente se consiguen mientras una empresa pueda satisfacer mejor las necesidades o más baratas que sus competidores. Los beneficios provenientes de una mayor eficacia son, por consiguiente, un premio para la aportación destacada del conjunto. Si se elimina este premio no existe ya motivo alguno para que el empresario pueda arriesgarse a riesgos elevados como consecuencia de esta penetración en un nuevo terreno técnico-organizativo y económico y con ello contribuir al progreso.

Las experiencias de los últimos años —también en la República Federal de Alemania— demuestran que es difícil asegurar una plena ocupación y un proceso dinámico de competencia o bien restablecerlo cuando se han disminuido notablemente y de forma sistemática los beneficios, con lo que disminuye la propensión a la inversión por parte de las empresas. Por ello, la política salarial de los Sindicatos, pero también la política fiscal, poseen una importancia decisiva para el desarrollo de las fuerzas de la competencia. Solamente

una política salarial medida de los Sindicatos, en los años 1978 y 1979, ha constituido en la República Federal de Alemania la premisa para una actuación inversora importante, desde el punto de vista de la entidad privada. Una mayor carga fiscal que canalice los beneficios predominantemente a la Caja del Estado y que signifique que el riesgo de la pérdida, por el contrario, solamente lo soporta la empresa reduce igualmente la iniciativa empresarial. Y por último se deben mencionar también los riesgos políticos que surgen por el hecho de existir poca claridad sobre el camino futuro de la política económica, social y fiscal. Para eliminar la desgana inversora puede contribuir de forma decisiva el Gobierno de un país.

#### 4. CONCLUSION

El orden de competencia crea libertad económica individual y, con ello, puede caracterizarse el paralelismo que necesita la libertad política en una democracia parlamentaria. Los procesos de competencia ayudan a controlar las posiciones de poder económico y deben de contribuir, al mismo tiempo, a una adaptación permanente en las cambiantes necesidades y a una presión hacia mayor eficacia en cuanto a las empresas. Una dinámica elevada de los procesos de competencia, progreso y elevación del bienestar no se produce de forma automática. La competencia debe de interpretarse más bien como función; sobre todo, como función para las instalaciones estatales.

## V. LA INDEPENDENCIA DEL BANCO EMISOR (\*)

---

El objetivo estabilidad del nivel de precios no falta en ninguno de los catálogos de objetivos de los diferentes países dentro de la política económica general; el instrumental de la política coyuntural o bien de una dirección globalizada de la economía, consiste, además, sobre todo, en las medidas de la política monetaria y de la política fiscal, cuyos responsables son, por una parte, el Banco Emisor, por otra parte, el Gobierno. Con esta primera ordenación puramente formal terminan, sin embargo, los aspectos comunes. Existen diferencias fundamentales en cuanto a las prioridades con las que se deben perseguir los diferentes objetivos; numerosos países dan preferencia a la plena ocupación sobre la estabilidad del valor monetario. Sin duda, han pasado ya los tiempos en los que se podía partir de un conflicto a largo plazo entre la lucha contra el paro y la inflación, tal como parece plantear el denominado teorema de Phillips. El canciller alemán, Helmut Schmidt, expresó su prioridad al comienzo de los años 70, en su calidad de Ministro de Hacienda, en la campaña electoral frecuentemente bajo el denominador simplificado: "es preferible un 5 por 100 de incremento de precios que un 5 por 100 de paro". Entre tanto, sin embargo, el propio canciller ha dejado a un lado esta idea simple al demostrarse, sin lugar a dudas, que una política inflacionista, en el mejor de los casos, es válida a corto plazo para elevar el nivel de empleo a costa de la estabilidad de precios; los efectos de incremento de ocupación se absorben, sin embargo, rápidamente de manera que la economía se encuentra pronto en una situación en la que tanto la tasa de inflación como el paro se encuentran a niveles muy superiores a los precedentes. Y si en un país se ha implantado, en una primera fase, un proceso de acoplamiento a la inflación, se ajustan entonces, sin demora y frecuentemente, los salarios a la velocidad del crecimiento de los precios o incluso se apresuran a ir por delante; un incremento de la ocupación no puede conseguirse entonces, ni siquiera a corto plazo, a través de una política inflacionista.

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Otmar Issing, Catedrático de la Universidad de Würzburg.

Incluso en Gran Bretaña, como país que ha perseguido especialmente de forma intensiva y durante mucho tiempo una filosofía y una práctica de la política de ocupación, muy cercana a las ideas del teorema de Philips, se ha aceptado paulatinamente el conocimiento de que la plena ocupación no puede alcanzarse a largo plazo a costa de la estabilidad monetaria. Esta opinión la formuló el entonces primer ministro inglés Callaghan en el Congreso de su partido el 18 de septiembre de 1976 en Blackpool de la siguiente manera: "éramos de la opinión de que se podía mejorar la ocupación simplemente mediante una disminución de los impuestos y una elevación de los gastos gubernamentales y con ello salir de la recesión. Quiero decirles, con toda sinceridad, que ya no existe esta opción y que esta política no consigue otra cosa que inyectar inflación en la economía. Y cada vez que esto sucedía, se ha producido un incremento de las cuotas medias de paro. Una inflación creciente lleva, consecuentemente, a un paro creciente. Esta es la historia de los últimos veinte años".

De acuerdo con la experiencia práctica actual y los conocimientos teóricos, la importancia del mantenimiento de la estabilidad monetaria no puede discutirse hoy ya con la mera referencia a los conflictos inevitables con el objetivo plena ocupación. Ninguna diferencia de opinión debe o puede existir sobre el hecho de que la evolución de los precios en un país depende fundamentalmente de la política monetaria y, con ello, también del comportamiento del Banco Emisor. Por ello, se plantea, hoy más que nunca, la cuestión de cuál es la posición del Banco Emisor frente al Gobierno como responsable de la política fiscal.

## 1. LA POSICION DEL BANCO EMISOR

En las relaciones entre Gobierno y Banco Emisor, no solamente debe de pensarse en muchas variantes; en la práctica de muchos países se realizan y se aplican regulaciones de la más diversa índole. Es de interés a este respecto diferenciar entre las dependencias o bien independencias personales y materiales (funcionales).

A nivel de decisiones personales abarca la posible influencia del Estado desde el nombramiento hasta la destitución de la dirección del Banco Emisor. La existencia de períodos de dirección en el Banco Emisor suficientemente largos, o las posibilidades de destitución más o menos diferenciadas, son tan importantes como la cuestión sobre cuáles son las instancias que en cada caso la componen (Jefe de Estado, Gobierno, Parlamento, etc.), o bien, hasta qué punto el Gobernador del Banco Emisor puede ser destituido de su puesto dentro del período para el que ha sido elegido.

En cuanto a la dependencia (independencia) material o funcional, se trata de considerar hasta qué punto el Banco Emisor es independiente en cuanto a la utilización del instrumentario de la política monetaria. Aquí se pueden apreciar situaciones de los Bancos Emisores en posiciones extremas, que de iure o de facto están o pueden considerarse como supeditadas al Gobierno, la mayoría de las veces al Ministerio de Hacienda, y aquellos otros bancos emisores que son totalmente independientes de las intervenciones del ejecutivo. Entre estas dos situaciones extremas se encuentra un derecho de cooperación o codecisión del Gobierno que posee una capacidad de aprobación de los acuerdos del Banco Emisor o la posibilidad del veto.

## 2. EL EJEMPLO DEL BANCO FEDERAL ALEMAN

Las funciones y poderes del Banco Central Alemán, como el Banco Emisor de la República Federal de Alemania, se encuentran reguladas en la ley del Banco Emisor del año 1957. Según el artículo 3 de esta Ley, posee el Banco Emisor la función de asegurar la moneda, entendiendo como tal garantizar la estabilidad del valor monetario en el interior (nivel de precios) y en el exterior (tipo de cambio). La competencia para decidir sobre la utilización del instrumentario de la política monetaria, se encuentra en el Consejo del Banco Emisor como órgano supremo del Banco Federal. La relación entre Gobierno y Banco Emisor queda regulada en el artículo 12: "El Banco Central Alemán está obligado, garantizando su función, a apoyar la política económica general del Gobierno Federal. En el ejercicio de sus poderes, poderes que le son competentes por ley, es independiente en su actuación de las instrucciones del Gobierno Federal". El ministro Federal tiene ciertamente el derecho de participar en las sesiones del Consejo del Banco Emisor, pero no dispone del derecho de voto; lo que puede exigir solamente es que los acuerdos del Banco Emisor puedan ser demorados catorce días en su implantación.

Con lo que el Banco Emisor posee autonomía en la utilización de su instrumentario de política monetaria y, con ello, la independencia material del Gobierno Federal. Al mismo tiempo señala claramente la Ley que el Banco Federal tiene que apoyar la política económica general del Gobierno en tanto y cuanto esta política sea compatible con la garantía de sus funciones; en principio, esto significa que otros objetivos como la plena ocupación, así como el objetivo de un crecimiento económico apropiado y constante tienen también validez para el Banco Emisor; por ello, solamente en cuanto no surja ningún conflicto inevitable con la función "de asegurar el valor monetario".

En lo que se refiere al nombramiento del sucesor del actual presidente del Banco Federal, en los últimos tiempos se ha discutido mucho el problema de la

independencia personal. El legislador ha intentado evitar una reducción de la independencia material al buscar una fórmula de nombramiento que tenga en cuenta el carácter federativo de la República Federal y que, además de la Federación, también los distintos países federados posean un derecho de codecisión a la hora del nombramiento de los miembros del Consejo Ejecutivo del Banco Emisor. Además, la existencia de un período de actuación relativamente largo, de ocho años, significa una cierta garantía para la independencia personal de los miembros de este Consejo Ejecutivo del Banco Emisor.

### 3. LA ARGUMENTACION EN FAVOR DE UNA AUTONOMIA DEL BANCO EMISOR

La República Federal de Alemania se considera actualmente, en base a esta independencia del Banco Emisor, como un “caso modelo” para una regulación óptima de la posición del Banco Emisor dentro de la estructura estatal. De gran importancia para esta interpretación ampliamente difundida es, naturalmente, también el hecho de que la evolución del valor monetario en la República Federal de Alemania, ha durado, en períodos suficientemente largos, de forma más favorable a lo que ha sucedido en otros países occidentales.

Sin duda, el ejemplo del Banco Emisor alemán no puede ser traspasado sin más a otros países. Por lo tanto, se trata a continuación de discutir los argumentos en pro y en contra de una independencia del Banco Emisor desde un punto de vista general, utilizando, naturalmente, los puntos de referencia, que facilita la experiencia en la República Federal de Alemania, como argumentos.

Las exigencias de una autonomía del Banco Emisor se fundamentan, sobre todo, por el hecho de que precisamente en una democracia parlamentaria, el objetivo de la estabilidad monetaria es el que se encuentra en mayor peligro. El Gobierno se encuentra, frecuentemente, inclinado a “resolver” las dificultades presupuestarias con la ayuda de la impresora monetaria; y, sobre todo, en períodos previos a las elecciones, en que la presión de los grupos de intereses se acentúa para que se realicen deseos específicos en materia de política presupuestaria. Todo Gobierno estará, a su vez, interesado en conseguir una situación económica lo más positiva posible en el momento de las elecciones generales, esto es, sobre todo, en reducir al máximo la cuota de paro —las consecuencias negativas sobre la evolución del valor monetario surgirán a ser posible en un momento posterior, y pueden ser encubiertas, si es necesario, mediante intervenciones administrativas (fijación de precios)—. La política fiscal resultante de este comportamiento lleva a los “ciclos políticos”, lo que implica un amplio dominio de la creación de dinero monetario por el Banco Emisor, según las exigencias del Gobierno.

De esta manera, se da que un objetivo muy importante no tiene defensores políticos efectivos, ya que, no es posible organizar el interés general existente en la estabilidad de precios. La decisión sobre una independencia del Banco Emisor, con la que se trata de que la política monetaria quede fuera de la constelación mencionada, corresponde a un tipo de "pérdida de poder" deseada del Parlamento o bien del Gobierno o como un acto con el que se transfiere la garantía de un objetivo de la política económica general a una institución independiente de intereses políticos específicos dirigido por expertos.

El anterior presidente del Banco Emisor alemán, Klasen, ha formulado el problema en los siguientes términos: "El Banco Federal en una democracia debe ser independiente en sus decisiones, consistiendo su función básica en apoyar la política económica del Gobierno. Esta independencia es necesaria, ya que sin ella determinadas decisiones no pueden ser adoptadas. Donde no existe independencia será siempre muy difícil adoptar decisiones impopulares. Pero es que, además, es bueno para un Gobierno que determinadas cosas sobre las que no puede decidir por dificultades parlamentarias o de política electoral, se transfieran a un gremio que no actúe desde el punto de vista de consideraciones electorales, sino que desde una posición independiente trate de actuar buscando la decisión objetiva más apropiada".

Desde el punto de vista político, las decisiones sobre un Banco Emisor independiente corresponden a un proceso de autolimitación consciente que trata de garantizar una función muy importante para el bien común frente a intereses especiales, a instituciones que no son afectadas por estos intereses; la política monetaria se extrae del juego político y se lleva por "expertos" casi neutrales que, en base a su competencia objetiva, adoptan las decisiones más apropiadas desde el punto de vista económico y, con ello, lo que tratan de garantizar es la estabilidad del valor monetario.

La defensa de un Banco Emisor independiente se basa, sin duda, en la premisa de que esta institución ha recibido, por parte del legislador la fijación unívoca del objetivo, o formulado de otra manera: no sería posible, políticamente, exigir que la autonomía del Banco Emisor debiera abarcar también la elección de los objetivos de la política monetaria. Por ello, tiene una importancia significativa la definición de los objetivos por el legislativo; cuanto más difusa sea la fijación de objetivos tanto más amplia es la zona de juego del Banco Emisor, pero también tanto mayor es el peligro de que el Banco Emisor se vea arrastrado a las diferentes políticas en cuanto a las prioridades entre los distintos objetivos divergentes. Pero cuanto más restringido y preciso sea, por otra parte, la formulación de las funciones de la política monetaria, más atención debe darse a la cuestión de hasta qué punto el Banco Emisor

se encuentra, o bien puede encontrarse, en la situación, de cumplir las expectativas que en él se han puesto.

#### 4. EL INSTRUMENTO APROPIADO

Un Banco Emisor sólo podrá realizar las funciones que se le han transferido, cuando disponga del suficiente instrumentario apropiado para la realización de su política. En otras palabras, esto significa que pueda controlar realmente las magnitudes monetarias decisivas—denominadas hoy como objetivos intermedios de la política monetaria—. Si no se pueden utilizar las armas de la política monetaria, éstas no son apropiadas, de acuerdo con los deseos del Banco Emisor, para alcanzar determinados objetivos; también incluso, para aplicarlos realmente, lo que significa que no existe en realidad la independencia. Un Banco Emisor “sin poder” por falta de competencias, no puede traducir un supuesto estatuto de autonomía en la aplicación de una política monetaria efectiva propia; las diferencias con una institución sometida a los deseos del Gobierno son ya, en estos casos, de carácter secundario.

A este respecto juega el papel más importante, sin duda, el dominio del volumen monetario por parte del Banco Central. Esta magnitud se encuentra en peligro en la medida en la que el Gobierno tenga acceso a la creación de dinero; la independencia del Banco Emisor debe protegerse, precisamente, ante abusos de este tipo. Un obstáculo en el control del volumen monetario por el Banco Emisor puede ser, sin embargo también, un instrumentario insuficiente porque el volumen de la oferta monetaria puede verse determinado ampliamente por influencia de los institutos de crédito.

Por último, existe la posibilidad de que el Banco Emisor pierda el control de la oferta monetaria como consecuencia de las influencias del comercio exterior. También en este campo, puede remitirse a la experiencia del Banco Emisor alemán, pero, concretamente en este aspecto con una base prácticamente negativa. Mientras existió una paridad fija frente al dólar-USA, el Banco Emisor se vio obligado siempre a comprar grandes cantidades de divisas en los mercados y actuar con una política contraria a sus propias intenciones de orientar el curso de su actuación a la estabilidad de precios. Solamente cuando consiguió pasar a una flotación en la primavera de 1973, le fue posible, al Banco Emisor, aplicar, consecuentemente, una política monetaria orientada a la estabilidad. Con esta base de fondo, deben analizarse las sospechas ampliamente difundidas de que el nuevo sistema monetario europeo puede poner al Banco Emisor ante problemas semejantes.

La independencia del Banco Emisor, por sí misma, no ofrece, en ninguno de los casos, una garantía de que la política monetaria se oriente a una estabilidad



monetaria con éxito; además es necesario asegurar suficientemente la economía exterior y un instrumentario adecuado a la misma. En este campo, el Banco Emisor debe apoyarse, principalmente, en aquellas medidas que sean efectivas en cuanto al control de las variables monetarias en base a su eficacia global no discriminante. Todos aquellos instrumentos que ejercen efectos selectivos como, por ejemplo, la limitación o topes crediticios, ponen en peligro el "status" de la autonomía del Banco Emisor, debido a que una instancia neutral, desde el punto de vista jurídico, que no posee ningún control material, no tiene legitimación para dirigir el crédito hacia determinadas aplicaciones. Las decisiones sobre el fomento o abandono de determinados sectores económicos, de dimensiones de empresas, etc., no pueden dejarse en manos de un Banco Emisor independiente. Por ello, es, a modo de ejemplo, absolutamente consecuente que el Gobierno no transfiriese, a su libre elección, en el proyecto de ley de los instrumentos para la limitación crediticia y la fijación de las reservas de los incrementos de activos (con aplicaciones selectivas), ya que su utilización debe hacerse más bien como tarea común entre Gobierno y Banco Emisor. Pero es que, además, es comprensible la reacción del Banco Emisor a esta propuesta; el deseo de un complemento, correspondiente a un instrumentario de política monetaria, no se volvió a plantear desde entonces, de manera que el proyecto de ley para la revisión de la ley del Banco Emisor desapareció pronto entre los papeles olvidados.

## 5. EL CONSENSO POLITICO

Aunque se debe temer el peligro de un conflicto entre los objetivos plena ocupación y estabilidad monetaria y, con ello, sobre las posibles prioridades de la política fiscal y monetaria, no ya a largo plazo, sino sobre todo a un plazo relativamente corto, no puede de esto deducirse que, a pesar de ello, exista una amenaza para el "status" de autonomía del Banco Emisor.

Un Banco Emisor, al que se le ha concedido una amplia zona de autonomía, la utilizará, por lo general, de forma muy precavida y tratará de evitar a ser posible las diferencias básicas con el Gobierno. Las confrontaciones serias entre Gobierno y Banco Emisor solamente pueden concebirse como casos de excepción. El aliado "natural" del Banco Emisor es, a ser posible, junto a la correspondiente oposición parlamentaria, la opinión pública, cuyo apoyo depende sobre todo del grado de confianza que hayan logrado las autoridades monetarias en el pasado como garantía de los intereses comunes. Como base para las discusiones ordinarias no es ciertamente apropiada la huida a la opinión pública. El respaldo político del Banco Emisor, para una política restrictiva, o bien para la renuncia a medidas expansivas inflacionistas, viene determinado fundamentalmente, al mismo tiempo, por la dimensión del retroceso

en la ocupación existente o bien de la que se espera. Cuanto más padezca la población bajo la presión del paro, tanto más fácil será para el Gobierno y para los Sindicatos ejercer presión sobre el Banco Emisor. Incluso, también cuando el propio Banco Emisor, con motivos fundamentados, considere que las causas para una disminución de los niveles de ocupación se encuentran en un comportamiento erróneo del Gobierno y/o Sindicatos en el pasado, señalando que no puede esperarse un resultado permanente al sancionar una inflación como consecuencia de errores de política fiscal y por exigencias salariales demasiado elevadas, siendo para el Banco Emisor muy difícil, sin embargo, o bien incluso imposible, el poder mantener la correspondiente política frente a un amplio grupo de oponentes a la estabilidad. El Banco Emisor debe, en este caso, elegir entre dos males. Si se aferra a su política de estabilidad pone en peligro su estatuto de autonomía y ello tanto más rápidamente cuanto más fácil sea la modificación de la legislación reguladora del Banco Emisor, desde el punto de vista de técnica legislativa. La consecuencia de actuar conforme al convencimiento de los responsables del Banco Emisor puede ser, que, a largo plazo, termine con la autonomía y ello significa, al propio tiempo, la pérdida de una política monetaria objetiva. Por otro lado, el Banco Emisor debe considerar que, además de retirar sus prioridades, también pierde prestigio al acceder demasiado frente a la política del Gobierno.

Si se parte de la posición de un "principio democrático extendido", puede definirse la independencia del Banco Emisor solamente como un error de sistema, que debe de eliminarse lo más rápidamente posible. Si se considera que el bienestar de un estado liberal, por el contrario, depende básicamente de que el poder del Gobierno se encuentre incrustado en una estructura equilibrada de "checks" y "balances", adquiere esta cuestión una dimensión muy diferente. A la larga, sin duda, es impensable que el mantenimiento de la estabilidad monetaria pueda confiarse sólo a la independencia del Banco Emisor y de que ésta pueda imponer su función también contra las prioridades declaradas del Gobierno y de los principales grupos sociales. La premisa fundamental para una política monetaria, orientada a la estabilidad a largo plazo, es un consenso básico de los principales partidos y grupos sociales sobre la importancia que tiene el mantenimiento del valor monetario; a esto también corresponde seguramente, de forma inevitable, una conciencia ampliamente respaldada por la población sobre la importancia de este objetivo. Dentro de este marco, la independencia del Banco Emisor puede lograr lo que se ha esperado en principio: la garantía de una función muy importante para el bien común; la disposición de, en caso necesario, adoptar decisiones impopulares, y que, incluso, en principio, puedan estar consideradas como apropiadas por el Gobierno, pero que éste no se encuentre en la situación de poder adoptarlos como consecuencia del instrumentario democrático, por la presión de las elecciones o de los grupos de intereses.

## VI. MEDIDAS PARA LOGRAR LA ESTABILIDAD MONETARIA Y LA PLENA OCUPACION (\*)

---

Mientras que el objetivo de la plena ocupación se considera como primordial, no sólo por parte de los Gobiernos y de los políticos, sino también de la población, se cree frecuentemente que se puede renunciar a la estabilidad del nivel de precios. El que no posee ahorros, obligaciones u otros exigibles está satisfecho cuando la inflación le compensa mediante las correspondientes elevaciones de sus rentas provenientes de salarios y beneficios. El que posee deudas considerables puede incluso llegar a ganar cuando las ve disminuidas como consecuencia de la desvalorización monetaria, incrementándose su renta nominal en forma correspondiente al grado de inflación. Además, los propios Sindicatos y algunos Gobiernos temen, que una política de lucha contra la inflación, incremente el paro y ahogue el crecimiento económico. Por consiguiente, se considera la inflación como el precio para conseguir la plena ocupación y para un crecimiento económico elevado. Así, en el pasado mes de julio, el Presidente de la Federación de Sindicatos Alemanes, Vetter, se oponía a que el Banco Emisor Alemán adoptase una política monetaria restringida y era de la opinión de que la lucha contra la inflación de los años 1973-1974, si bien llevó a unas tasas de inflación más bajas, al mismo tiempo, sin embargo, produjo un millón de parados. Esta opinión se encuentra aún de forma más acentuada en los Sindicatos ingleses y franceses. Y puesto que los políticos temen perder electores a la hora de adoptar una política de lucha contra la inflación, los gobiernos de muchos países proceden o bien no actuando o reduciendo solamente a medidas muy suaves su actuación para frenar la inflación. Se pretende meramente que la inflación de su propio país no se diferencie mucho de la media de las tasas de inflación de los otros países industriales.

Esta actuación quitando importancia a la inflación no sólo descansa en una teoría errónea, sino que tampoco considera las experiencias que se han hecho

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Ernst Dürr, Catedrático de la Universidad de Nuremberg.

hasta ahora en numerosos países. Así, si comparamos las tasas de inflación y las cuotas de paro en los cuatro países industriales más importantes de la Comunidad Económica Europea, se puede apreciar de forma unívoca que la plena ocupación no puede ser comprada con inflación. Por el contrario, cuanto mayor es la media, entre los años 1974 y 1978, de la tasa de inflación tanto mayor ha sido la cuota de paro. En la sucesión de las tasas de inflación medias anuales pueden enumerarse: la República Federal de Alemania con el 4,8 por 100, Francia con el 10,7 por 100, Gran Bretaña con el 16,2 por 100 e Italia con el 16,7 por 100. La sucesión de las tasas medias anuales de paro en este período son las siguientes: República Federal de Alemania, 3,7 por 100; Francia, 4,1 por 100; Gran Bretaña, 4,6 por 100, e Italia, 5,9 por 100 (1).

Pero es que además la inflación lleva a una asignación errónea de los factores de producción y con ello necesariamente a una dilapidación de capital. Las investigaciones empíricas que se han realizado sobre 15 países industriales, para el período comprendido entre 1952 y 1969 demuestran que la productividad del capital (medida como valor recíproco de los coeficientes marginales de capital) es tanto más reducida cuanto más elevada es la tasa de inflación (2). Esta canalización errónea de capital en la situación de inflación se debe a:

- 1.º Que la inflación distorsiona los precios y éstos no reflejan ya la escasez relativa;
- 2.º Que con la expansión del volumen monetario se incrementa la demanda en muchos sectores, de tal forma que los fabricantes no necesitan ya preocuparse tanto por las ventas como en el caso de una estabilidad en el nivel de precios y, como consecuencia de ello, disminuye la presión de la competencia de los oferentes;
- 3.º Que la población no coloca sus ahorros ya en depósitos ni obligaciones, sino en valores inmobiliarios. Con ello lo que se produce es una pérdida de capital para la industria y para la creación de nuevos puestos de trabajo.

Las consecuencias son inversiones erróneas, viviendas vacías o construcciones sin terminar.

Estos efectos de la inflación, que actúan frenando el crecimiento, no solamente llevan a una reducción de la ocupación, sino también a una reducción de la zona de juego para las elevaciones salariales reales. Por lo tanto, no se actúa en interés de los trabajadores cuando los Sindicatos combaten una política de estabilidad por miedo al paro.

Además, la inflación lleva a lucha de clases, ya que los Sindicatos no orientan sus exigencias salariales sólo a los crecimientos de productividad, sino también a las tasas de inflación pasadas y futuras. De esta manera, se producen elevaciones salariales, que no pueden ser soportadas, a pesar de la inflación, por muchas de las empresas, ya que la expansión inflacionista de la demanda no se reparte de forma equivalente en todos los sectores y además la inflación de demanda se refleja de forma pausada, mientras que en las elevaciones salariales se produce en golpes muy fuertes.

Las tensiones sociales y las injusticias se producen, además, por el hecho de que una parte de las rentas, especialmente las pensiones y los pagos por transferencias, no se adaptan, o por lo menos, no suficientemente a la inflación. Los ahorros, en forma de cuentas de ahorro, de valores de renta fija y de seguros, pierden su valor, lo cual lleva a un empobrecimiento de los sectores de población, especialmente de la clase media y, por otra parte, obstaculiza la formación de patrimonio en manos de los trabajadores. La formación de patrimonio de los trabajadores es, sin embargo, muy importante con el fin de ganarlos para el sistema capitalista. Además, la inflación reduce considerablemente la propensión a ahorrar.

El intento de reducir el paro mediante una expansión de la demanda, con la ayuda de una política expansiva monetaria y presupuestaria, sólo tiene posibilidades de éxito cuando el valor monetario es estable, cuando no se espera una inflación y cuando no se limita la competencia. Solamente en esta situación un incremento de demanda puede conducir a una elevación del grado de utilización de las capacidades, a nuevas inversiones y a un incremento de la ocupación. Cuando, por el contrario, el paro está vinculado a la inflación y además existen expectativas de que prosiga la política inflacionista, una política monetaria y presupuestaria expansiva lleva meramente a un crecimiento acentuado de los salarios y de los precios sin que con ello se consiga incrementar la producción y la ocupación. Además, se debe esperar que la política de ocupación inflacionista conduzca a una elevación del paro. Este peligro es tanto mayor, cuanto más se limite la competencia en los mercados de trabajo y de bienes.

Condición previa para una política de ocupación con éxito es, por tanto, la confianza en la estabilidad del valor monetario. Esta confianza no puede crearse por el hecho de que se disminuya en los planes económicos cuantitativos el objetivo de inflación, por ejemplo del 20 por 100 al 15 por 100, ya que también una tasa de inflación del 15 por 100 lleva necesariamente a unas elevaciones salariales de golpe que no pueden ser mantenidas por muchas empresas. Además, también una tasa de inflación del 15 por 100 está vinculada a errores en la inversión de capital, errores que no pueden evitarse en las

situaciones de elevadas tasas de inflación sea del 10, 15 ó 20 por 100. También el ahorro y su colocación en los Bancos y en los Mercados de capitales no se ve incrementado por el hecho de que se disminuya la tasa de inflación sino se aproxima verdaderamente a una estabilidad monetaria. La incertidumbre sobre los objetivos de inflación en los planes de estabilización posteriores y las dudas sobre su realización elevan la incertidumbre de los inversores y no contribuyen precisamente a una elevación de la disposición a invertir. El período de adaptación de las empresas a la estabilidad monetaria se alarga innecesariamente y se dificulta el cálculo económico cuando los períodos de estabilidad se extienden a varios años. Faltan los impulsos para un comenzar nuevo en la política y en la economía.

Además, como mi colega Tuchtfeldt destacó ayer en su conferencia, cada sujeto económico cuenta con la tasa de inflación, que se fijaba en el Plan de Estabilización, como tasa *mínima* para su cálculo económico, y *no* como meta o pauta de referencia.

Tras largos períodos de elevadas tasas de inflación, debe situarse, en primer lugar, al comienzo de la política de estabilización, la recuperación de la confianza en la moneda. Y puesto que la política inflacionista está vinculada generalmente a una política de intervencionismo y proteccionismo, debe completarse la política de estabilización de forma consecuente e inmediata con la creación de un orden de Economía de Mercado.

Para recuperar la confianza en la moneda no es suficiente con anunciar un programa de estabilidad o con cuantificar objetivos de estabilidad. Sin unas modificaciones básicas de las leyes que regulan el Banco Emisor, nadie cree en la capacidad y en el deseo del Gobierno de poder sostener a largo plazo tal programa. El Gobierno depende, a este respecto, demasiado de los grupos de presión sociales, que si bien en principio y por regla general persiguen la estabilidad del nivel de previos, temen una política de estabilización efectiva por cuanto ello pudiera reducir sus intereses. Por tanto, la constitución del Banco Emisor debe modificarse mediante ley, de tal manera que el Banco Emisor sea independiente del Gobierno. Para que el Banco Emisor no pueda realizar una política monetaria a su capricho debe fijarse el objetivo de la política monetaria, precisamente en la estabilidad del nivel de precios de forma expresa en la ley. Queda en la apreciación de los responsables del Banco Emisor con qué instrumentos se ha de alcanzar este objetivo. En cualquiera de los casos deben dársele los instrumentos que son necesarios para regular el volumen monetario. A ellos pertenece especialmente la posibilidad de modificar los tipos de reservas mínimas, esto es, la modificación de aquella parte de los depósitos que tienen que establecer los bancos en forma de pasi-

vo en el Banco Emisor, así como la posibilidad de limitar el redescuento de las letras de cambio no sólo con la elevación del tipo de descuento, sino también mediante la reducción cuantitativa de los volúmenes a redescantar. Se ha demostrado precisamente en casi todos los países que los Bancos en los períodos de alta coyuntura inflacionista elevan, al mismo tiempo que el tipo de redescuento, el volumen de descuento de letras con el fin de conseguir de esta manera los medios financieros del Banco Emisor que necesitan para su expansión crediticia. El Banco Emisor sólo puede dirigir el volumen monetario para alcanzar la estabilidad de la moneda, cuando no se vea obligado a intervenir a largo plazo en compra y venta de divisas en el mercado de divisas. Por lo tanto, el tipo de cambio ha de ser flexible. Toda fijación del tipo de cambio disminuye la eficacia de la política monetaria. La posibilidad de revalorizar o devaluar un tipo de cambio fijo de forma periódica no puede disminuir este defecto más que de forma imperfecta, ya que tales modificaciones del tipo de cambio la mayoría de las veces se realizan de forma tardía y especialmente cuando la modificación del tipo de cambio no se realiza solamente por el Banco Emisor, sino que la decisión la tiene el Gobierno. Hasta que no se alcanza una modificación de un tipo de cambio erróneo no debe intervenir el Banco Emisor en el mercado de divisas. Con ello disminuye su capacidad para orientar y dirigir el volumen monetario hacia la estabilidad del nivel de precios o, tal como ha sucedido en algunos años en la República Federal de Alemania, incluso se llega a eliminar esta posibilidad. La necesidad, en el caso de tipos de cambios fijos, de comprar divisas constantemente como consecuencia de las diferencias internacionales de inflación, y de renunciar a una política monetaria restrictiva ha llevado en la República Federal de Alemania al comienzo de los años 70 no sólo a una aceleración de la inflación, sino también a producirse, a continuación, una depresión cuando en 1973 el Banco Federal recuperó, mediante la libertad del tipo de cambio, la posibilidad de realizar una política orientada a la estabilidad. Una política estabilizadora tardía lleva, sin embargo, frecuentemente a una crisis de estabilidad.

El Banco Emisor puede facilitar a las empresas y a los Sindicatos ciertas pautas orientativas para la zona de juego que puede darse a las elevaciones salariales, cuando se conocen anualmente las tasas de crecimiento previstas del volumen monetario. Pero estas tasas de crecimiento, anunciadas como objetivo del volumen monetario, no pueden orientarse más que a las elevaciones esperadas de la producción real. La inclusión de tasas de inflación toleradas, en el cálculo de la expansión del volumen monetario, deben de ser lo más bajas posibles, con el fin de que no se ponga en peligro la confianza en la estabilidad monetaria nuevamente. Los motivos para la permisibilidad de una cierta tasa

de inflación pueden encontrarse en la elevación de los precios de importación, por ejemplo, del petróleo. Pero, a este respecto, debe considerarse, además, que precisamente una política de estabilidad monetaria, tal como lo demuestra la evolución de la República Federal de Alemania y de Suiza a mediados de los años 70, lleva a una revalorización de la propia moneda, y los precios de importación —y con ellos también los precios del petróleo— se ven disminuidos en el porcentaje correspondiente a la revalorización. De esta manera consiguió la República Federal de Alemania mantener, en límites aceptables, la elevación de los precios del petróleo de 1973-1974.

Los efectos positivos de una modificación de la legislación sobre el Banco Emisor, en cuanto se refiere a la confianza en la estabilidad del valor monetario, pueden elevarse cuando la nueva ordenación monetaria se hace apreciable para todo el mundo en una nueva moneda y se propaga esta nueva ordenación monetaria por parte del Estado. La modificación de la denominación de la moneda, por ejemplo, el que una peseta nueva sea igual a 100 pesetas viejas, tal como se hizo en Francia en 1958, un franco nuevo igual a 100 francos viejos, solamente tiene importancia a través del efecto psicológico, pero precisamente este efecto psicológico no debe despreciarse, ya que con la modificación monetaria, en combinación con una modificación de la legislación sobre el Banco Emisor, se puede iniciar un nuevo período de estabilidad monetaria, que sería apreciado por cada uno de los ciudadanos. Puesto que la reforma monetaria francesa de 1958 no estuvo vinculada a una reforma de la legislación del Banco Emisor, el período de estabilidad monetaria solamente duró un par de años y cayó de nuevo Francia en el inflacionismo, con la correspondiente pérdida de confianza en la moneda. Con esta omisión tiene que luchar actualmente Raymond Barre.

La modificación de la legislación sobre el Banco Emisor y la reforma monetaria deben verse completadas con una reforma económica con el fin de que, en base a la estabilidad monetaria, surja un nuevo impulso económico. El mercado debe encontrarse en situación de poder dirigir los factores de producción a su utilización más productiva. La competencia debe cuidar de que, en aquellos sectores con unos crecimientos de productividad superiores a la media, se produzcan las reducciones de precios que son necesarias para compensar los crecimientos de precios que se producen y son necesarios en aquellos sectores con crecimientos de productividad por debajo de la media, con el fin de equilibrar oferta y demanda. La competencia tiene que obligar además a incrementos de productividad y a la innovación.

Con el fin de dirigir la producción a través del precio, el Estado debe eliminar todas las disposiciones sobre fijaciones de precios y controles de los mismos. La inflación no debe eliminarse mediante controles estatales de los



precios, sino solamente mediante un control del volumen monetario y mediante la competencia. La eliminación de las oficinas de control de precios, tal como en los últimos tiempos se está realizando en Gran Bretaña bajo el gobierno Thatcher, disminuye además gastos estatales improductivos. La competencia debe asegurarse mediante ley contra todas las actuaciones limitadoras de la competencia, prohibiendo los cárteles y las prácticas monopolísticas y dificultando el que se puedan alcanzar posiciones dominantes en los mercados mediante fusiones. Una ley de estas características debe, sin embargo, aplicarse de forma efectiva y no de la forma en que se ha aplicado la ley española de 1963 contra las limitaciones de la competencia. Todas aquellas limitaciones para el acceso al mercado deben de ser eliminadas con el fin de que todo empresario pueda realizar sus planes en cualquier mercado. Sólo de esta manera se pueden realizar las innovaciones de empresarios dinámicos y se pueden imitar a los empresarios ya establecidos obligando a éstos a innovaciones propias o a salir del mercado. Una evolución dinámica de la economía es la condición más importante para la elevación de la ocupación y del bienestar.

La liberación de la economía en el interior de un país debe completarse mediante la liberación del tráfico internacional de bienes y capital, ya que el comercio internacional libre es el más apropiado para evitar las concentraciones de poder en los mercados, incluso en aquellas áreas en donde no es suficiente o fracasa la política de competencia. Además el comercio internacional evita que se vinculen factores de producción en aquellos sectores económicos que existen en el extranjero en mejores condiciones de producción, mientras que no se pueden utilizar las oportunidades de producción de que se dispone en el interior desde el punto de vista de los costes comparativos. En la liberalización del comercio exterior se trata de eliminar fundamentalmente las limitaciones cuantitativas y los controles de divisas, en primer lugar, ya que inciden de forma mucho más acentuada en el mecanismo de mercado y en el comercio internacional que las propias tasas aduaneras. La libertad de creación de establecimientos para las empresas extranjeras es apropiada para intensificar la competencia y obligar a las empresas nacionales del mismo sector a incrementos de productividad.

Sin embargo, las empresas nacionales deben situarse en posición de hacer realidad las oportunidades de inversión y de productividad que les ofrece el mercado. Para ello es necesario, en primer lugar, el desarrollo de todo el sector crediticio y del mercado de capitales. Ya la propia estabilización del valor monetario lleva a que las empresas puedan financiarse de forma más simple a través del mercado de capitales, ya que muchos de los ahorradores no tendrían motivos para invertir sus ahorros en valores inmobiliarios y se podría detener la huida de capital, como consecuencia de la inflación, hacia el

extranjero. Se produciría, más bien, de forma creciente el que sus ahorros se canalizarían, a través del mercado de capitales, a utilizaciones productivas y con ello contribuirían a la creación de puestos de trabajo. La política de competencia no debe detenerse ante las puertas de las instituciones crediticias. Es necesaria la competencia en una diferenciación múltiple de instituciones crediticias con el fin de facilitar también a las empresas medias y pequeñas o las empresas más jóvenes el acceso al crédito. Los Bancos deben verse obligados, a través de la competencia, a esforzarse para conseguir empresas como clientes. A estos efectos pueden jugar un papel muy decisivo los Bancos extranjeros. Por lo tanto, debe autorizarse la implantación de Bancos extranjeros de forma bastante generosa.

La política de estabilidad del valor monetario puede conducir, sólo transitoriamente, a una elevación de los tipos de interés. La eliminación de la inflación está vinculada a una disminución de los tipos de interés. Así, el tipo de interés en el mercado de capitales en la República Federal de Alemania en 1974, a pesar de una política monetaria restrictiva, se encontraba con un 11 por 100 muy por debajo del tipo de interés de Gran Bretaña, donde como consecuencia de la inflación se disparó hasta el 16 por 100. En la República Federal de Alemania pudo disminuirse de forma muy rápida el tipo de interés en cuanto disminuyó la tasa de inflación.

Cuando en los períodos previos a la inflación se han acordado tipos de interés que incluyen contractualmente, para largos períodos de tiempo, cifras incrementadas por el efecto inflacionista, debe establecerse por ley la posibilidad de denunciar anticipadamente estos créditos, o bien la conversión de los empréstitos, con el fin de que las empresas, después de la estabilización, no caigan en serias dificultades como consecuencia de la carga de tipos de interés excesivos.

El riesgo que trae consigo la competencia debe ser compensado con las correspondientes oportunidades de beneficio. Y aunque si bien es cierto que la justicia social exige una mayor carga fiscal para los ingresos más elevados, también está justificado, sin embargo, en interés de los propios perceptores de rentas más bajas, que los beneficios que se obtienen como consecuencia de aportaciones reales y no como aprovechamientos de posiciones de poder en el mercado, puedan ser sometidos a una carga fiscal más baja cuando no se utilicen en el consumo, sino que se inviertan en la empresa o se canalicen hacia el mercado de capitales. Para incrementar la inclinación hacia la inversión puede disminuirse la carga fiscal para las inversiones autofinanciadas en la propia empresa de forma más sustancial que la suavización fiscal que puede concederse para invertir el propio beneficio en el mercado de capitales. Con el fin de acelerar la adaptación de la empresa a las cambiantes situaciones estructurales pueden conce-

derse ayudas estatales de adaptación que, en cualquiera de los casos, deben encontrarse limitadas en el tiempo y deben poseer un carácter regresivo.

La creación de nuevas empresas debe fomentarse mediante avales estatales y mediante bonificaciones fiscales limitadas en el tiempo. Y puesto que las empresas medias y pequeñas no poseen, de forma directa, acceso al mercado de capitales, el Estado puede fomentar la creación de instituciones crediticias que otorgan créditos a medio y largo plazo a las empresas medianas y pequeñas y que estas instituciones se refinancien, a través del mercado de capitales, mediante la emisión de obligaciones.

Cuanto menos actúe el Estado para cubrir sus déficits financieros en el mercado crediticio y de capitales, tanto más favorables serán las condiciones crediticias para las empresas privadas. Sin embargo, el Estado tiene, también en una economía de mercado, la función de realizar inversiones propias en el sector de la infraestructura, especialmente para reducir las diferencias de bienestar y de ocupación regionales. Además, el Estado debe conceder ayudas para la financiación de la Seguridad Social, que es necesaria para suavizar las durezas sociales, que están vinculadas a una economía de mercado flexible. Por otro lado, el Estado ahorra en gran medida con la reducción del intervencionismo en gastos corrientes. Mientras que en la economía privada es la competencia la que obliga al ahorro, no existe este medio obligatorio en los gastos públicos. El sector público sólo puede verse obligado al ahorro por una limitación de las posibilidades de financiación de sus déficits presupuestarios. Especialmente deben limitarse las concesiones crediticias del Banco Emisor al Estado.

En cuanto se refiere a una eliminación concreta del paro concentrado en zonas regionales específicas, puede conceder el Estado, además de una concentración de las inversiones en infraestructura en estas áreas geográficas, subvenciones fiscales para que se produzca la creación de empresas en estas áreas. Ahora bien, estas ayudas estatales deben configurarse de forma regresiva y limitadas en el tiempo con el fin de que se vean obligadas a la adaptación en la capacidad productiva de las empresas a las demás regiones. Una función de la política infraestructural estatal es la de aproximar las condiciones de localización en las distintas regiones. Las diferencias en las condiciones de localización no pueden ser eliminadas totalmente por el Estado. Por ello, es necesario una diferenciación regional de los salarios para que en aquellas regiones con desventajas naturales y que no puedan ser evitadas mediante una política infraestructural, sea posible la ocupación de la mano de obra. La fijación estatal de salarios mínimos no es el instrumento adecuado para elevar el nivel de vida de los trabajadores. Los salarios mínimos que se encuentran por encima de los niveles de productividad del trabajo llevan a una acentuación del paro. También una protección excesiva del derecho al despido sólo sirve a los que tienen un pues-

to de trabajo, mientras que se dificulta seriamente la ocupación de mano de obra adicional y, en general, se obstaculiza la capacidad de adaptación de la economía y, con ello, las oportunidades de crecimiento.

Y ya que los empresarios tienen que aceptar el riesgo del mercado, no pueden ser recargados, además, con el riesgo de una modificación de la política económica. Ya Walter Eucken, el fundador de la escuela neoliberal en Alemania, señaló, a finales de los años 40, que una economía de mercado necesita de una política económica constante. Por consiguiente, los empresarios deben poder confiar en que no se modificará el orden de propiedad, en que no se modificarán los objetivos de política económica y en que no se abandonará el orden de economía de mercado introducido, en favor de otro tipo de orden económico. Después de una reforma fiscal, que pudiera ser necesaria en determinadas circunstancias, tampoco deben modificarse, a ser posible o lo mínimo posible, las leyes fiscales. Solamente de esta manera se crea un clima de inversión favorable y lleva a la creación de puestos de trabajo y a la elevación de la producción.

Por el contrario, no es función del Estado facilitar a las empresas mayor seguridad actuando, él mismo, en base a planes de desarrollo de varios años, con datos cuantitativos, sobre la evolución futura de cada uno de los sectores, tal como se ha producido en la planificación francesa y en los planes de desarrollo español a partir de 1964. El Estado no puede prever mejor que cada una de las empresas o individuos las oportunidades de crecimiento en cada uno de los sectores, ya que para pronósticos sectoriales falta toda fundamentación teórica. Incluso la dirección sectorial de las inversiones no puede evitar inversiones erróneas en sectores totales, tal como muestra el ejemplo de la grave crisis en la industria de acero francesa, a pesar de los largos años de planificación estatal. Y el que en Francia no hayan vuelto a surgir más crisis estructurales se debe al hecho de que las empresas, frecuentemente, no han orientado sus planes a los pronósticos estatales. En cualquiera de los casos la planificación francesa demuestra las grandes desviaciones de producción entre las previsiones del plan y la realidad que en algunos sectores alcanzan hasta un 200 por 100.

Es verdaderamente saludable que el Ministerio de Economía Español, en su programa a medio plazo para la economía española, renunciase de forma decisiva a una planificación sectorial cuantitativa y que diese prioridad a las medidas configuradoras de un orden de economía de mercado. Sin embargo, falta todavía el paso decisivo para la configuración de un orden de competencia, de un Banco Emisor independiente y para una rápida eliminación de la inflación. No puede darse por satisfecho con acercarse a la medida de las tasas de

inflación de los países de la Comunidad Económica Europea, ya que estas tasas de inflación son demasiado elevadas para evitar el paro, para evitar utilizaciones improductivas de los factores de producción y para eliminar las tensiones sociales.

El que sea posible alcanzar plena ocupación y crecimiento económico mediante una estabilidad monetaria y una reforma económica lo demostró la República Federal de Alemania en 1948 y también España podría haber evitado muchos de sus problemas actuales si con la actuación liberalizadora de los años 1959 hasta 1963, que estuvo vinculada a una reducción drástica de la tasa de inflación y a una duplicación de las tasas de crecimiento económico, no hubiera aceptado la planificación francesa y no hubiera retrocedido a una política monetaria inflacionista. ¿Por qué no puede dar hoy España el paso decisivo de 1959 y actuar en este camino de forma consecuente?

#### NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: Europäische Gemeinschaft. Cuaderno cinco. Serie A. N.º 6, junio 1979.

(2) E. Dürr, Wachstumspolitik. Berna - Stuttgart, 1977, pág. 304. Estas investigaciones estadísticas no están incluidas en la traducción al castellano de la obra ("Política de crecimiento en una economía social de mercado", Madrid, 1979).

## VII. POLITICA SOCIAL EN UN ORDEN DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO (\*)

---

### 1. EL COMPONENTE POLITICO-SOCIAL EN LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

El principio básico de la Economía Social de Mercado es el “principio de la libertad en los mercados combinado con una compensación social” (A. Müller-Armack). En el “Cuadrado mágico” se reflejan los objetivos de plena ocupación, crecimiento económico, estabilidad de nivel de precios, equilibrio de la balanza de pagos, que han de ser compatibles con los principios de libertad personal, de seguridad económica y social, así como con el de crecimiento. Los objetivos deben alcanzarse al mismo nivel y deben garantizar una adecuación del sistema. Las antinomias que se producen en este sistema de objetivos obligan a la búsqueda de medios y caminos para poder alcanzar una síntesis de los mismos.

La idea de un Orden de Economía de Mercado puro se ha completado con el principio de la *Economía de Mercado orientada socialmente*. Además de las fuerzas económicas que actúan en el mercado, el sistema de Economía Social de Mercado trata de crear componentes que permitan, en contrapartida, una compensación social. El concepto de Economía Social de Mercado, con un fuerte contenido de doctrina liberal, se ve completado en su planteamiento básico con componentes que acentúan de forma muy significativa la Política Social. Ya incluso la idea de Orden contiene la exigencia de una amplia configuración de protección social.

La *Economía Social de Mercado* constituye una obligación para cada uno de los sujetos que actúan en el sistema. La realización de la justicia social y del comportamiento social en este Orden de Sociedad se ha confirmado siem-

---

(\*) Ponencia presentada por el Dr. Herbert Schmidt, Director General del Ministerio Federal de Asuntos Sociales y de Trabajo de la República Federal de Alemania.

pre como positivo. En este sentido, es también básico el concepto de la Economía de Mercado liberal. En él, sin embargo, el hombre como factor de trabajo, y el trabajo como factor de producción, han constituido la base de su análisis. Es, por lo tanto, immanente al sistema el que surjan fenómenos indeseados desde el punto de vista social. El mercado, por sí mismo, aparece siempre pobre cuando se trata de emitir señales sociales. Estas deben fijarse constantemente como datos correspondientes a la evolución de la moderna industria y de la técnica. La Economía Social de Mercado se ve también afectada con problemas de deficiencia social (Arthur F. Utz). La economía debe crear las bases para el progreso social y de la sociedad. Sólo cuando se afirmen los principios de la Economía Social de Mercado pueden conseguirse, de acuerdo con las experiencias del pasado y una comparación de los sistemas existentes, condiciones de libertad humana. La transformación de la Economía de Mercado en una Economía Social de Mercado, se realiza mediante la fijación y reconocimiento de estos valores ético-sociales. Estas exigencias, para que puedan ser satisfechas, deben considerarse en la Política de Sociedad, en la legislación, en los comportamientos y en la responsabilidad, y ello se ejerce desde el concepto ideal de la Economía Social de Mercado como sistema económico apetecible con amplia capacidad de desarrollo de las libertades sociales.

El hecho de que existan sectores sociales que escapan al acontecer económico del mercado como, por ejemplo, aquellos en los que incide fuertemente la actividad estatal, deben definirse según la idea básica de la Economía Social de Mercado como "no conformes al sistema". La doctrina de la Economía Social de Mercado no contiene ningún dogma en este sentido. Este fenómeno debe interpretarse dentro del concepto de la Economía Social de Mercado en un sentido positivo y el concepto de Orden como un sistema abierto. Ofrece en el sentido más amplio la posibilidad de desarrollar las ventajas de la actuación de Economía de Mercado mediante la capacidad funcional del mecanismo de mercado. Esta "zona libre" en el concepto de la Economía Social de Mercado es incluso hoy día un objeto de discusión en todos los planteamientos sobre los límites entre una Economía de Mercado libre y una penetración de por sí problemática de la Administración Central, por ejemplo, en cuanto al hecho de que una burocracia social excesiva pudiera contrarrestar algo al sistema global orientado en el concepto de la competencia de la Economía Social de Mercado.

En el sistema de vida de una sociedad en su conjunto, ya sea, por ejemplo, en el campo del trabajo o en el ámbito de la Seguridad Social, existen numerosos problemas sociales, que corresponden, en su variedad, a la propia heterogeneidad de la población, que no pueden ser solucionados de forma sa-

tisfactoria dentro del marco del mecanismo de autodirección de la Economía de Mercado. Si estos hechos se dejasen a su propio destino, se llegaría a plantear y cuestionar seriamente el concepto global de la Economía de Mercado, o bien la capacidad funcional del principio de Economía de Mercado para solucionar los problemas de la Sociedad. El concepto de Economía Social de Mercado permite, precisamente, intervenir configurando en el “espacio libre” dejado por aquellas áreas del mercado que no son capaces de dar una respuesta satisfactoria a los problemas existentes y creando con ello la base fundamental para que pueda funcionar adecuadamente la Economía de Mercado en su conjunto. Esta actividad se realiza por vía de la *Política de Orden Estatal* y exige, dentro de la Política Social, un *amplio espectro de medios* para la aplicación de la misma. La *Política de Orden Social* contiene aquella parte de la Política Social que fija las condiciones marco de tipo organizativo-jurídico por las que se encauza el desarrollo de la sociedad a largo plazo, especialmente el sistema de la Seguridad Social, la ocupación y el mundo del trabajo. Desde el punto de vista de las medidas políticas de aplicación de este ordenamiento de la política social debe considerarse de forma inmediata la incidencia directa y a corto plazo de las relaciones cuantitativas de los procesos de desarrollo en el sistema social y en el mundo de trabajo. Así mismo, deben incluirse las actividades de política estructural. En las democracias parlamentarias con un orden de Economía de Mercado ha de darse preferencia a las políticas de ordenamiento básicas frente a las medidas de intervención directa en la política de desarrollo. Con la realización de una compensación social, al menos tendencialmente, y de una mayor justicia en el acontecer económico del mercado, se contribuye, mediante la posibilidad de evitar tensiones sociales en la Sociedad, a una estabilización del orden de Sociedad y de la forma de Estado Democrático.

El orden económico de la Economía Social de Mercado parte básicamente de que se trata de una política económica conforme al sistema

- estabilidad y bienestar económico para todos,
- una ordenación monetaria que sea eficaz, además de socialmente aceptada,
- Seguridad Social como justicia y progreso social.

Con ello lo que se consigue es que la Política Económica realizada de acuerdo con estos principios debería ser al propio tiempo la mejor Política Social. El *Orden Económico y Social* son conceptos inseparables dentro de una Economía Social de Mercado.



## 2. PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN LA POLÍTICA SOCIAL

### 2.1. *El principio de Estado Social como leit-maxime del Derecho Constitucional*

La idea básica de la Economía Social de Mercado, como expresión de un ordenamiento de la Sociedad, se encuentra en la ley fundamental de la República Federal de Alemania. Si bien es cierto que esta Constitución no refleja, en ninguno de sus apartados, de forma específica y propia, los componentes que pudieran definirse como la constitución económica y social de la Economía Social de Mercado, sin embargo, las libertades y derechos constitucionales que encuentran su reflejo en la Ley Constitucional están caracterizados por la idea básica de la Economía Social de Mercado. Estos son los principios que deben de contribuir a crear un Estado Social.

El *principio de Estado Social* se refleja en aquellas normas vinculantes que, de forma preceptiva, definen las actuaciones sociales y que regulan los comportamientos en la Sociedad de forma que se cumpla lo prescrito en la Constitución. La expresión constitucional de que la República Federal de Alemania es un Estado Federal de derecho, social y democrático, es una norma determinante y obligatoria (*Cláusula de Estado Social*). Atendiendo a la interpretación de la Doctrina Constitucional Alemana, ello constituye la expresión de que el Estado debe y puede configurar el Orden Social. Cada uno de los derechos fundamentales que se garantizan constitucionalmente debe interpretarse y verse a la luz de esta declaración de Estado Social.

El “Derecho positivo”, con su carácter liberal, encuentra su complemento en una serie de “derechos fundamentales sociales” o “derechos sociales”. La Economía Social de Mercado limita los derechos de libertades absolutas tradicionales. Estos se han de contemplar con *reserva social*, esto quiere decir que deben ser investigados en cuanto a su compatibilidad social o con el sistema de Sociedad. Las actuaciones que lleven al ejercicio de tales derechos pueden clasificarse en conformes y no conformes al sistema. Está claro que la compensación social en la realización del pensamiento del Estado Social no se puede realizar por sí sola, sino que precisa de un marco de ordenación que permita alcanzar este objetivo. De esto se puede deducir el derecho y la obligación del Estado en las actividades de Política Social y en lo que respecta a la legislación social.

¿Cuáles son los derechos fundamentales que tienen una importancia especial a la vista de la cláusula de Estado Social? A este respecto deben considerarse especialmente:

— La protección de la dignidad humana, por ejemplo, mediante una con-

figuración humana del trabajo y la integración correspondiente de los hombres en el proceso de trabajo.

- El Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- La prohibición de discriminación, de manera que nadie puede ser discriminado o tratado de forma diferente como consecuencia de su sexo, edad, origen, etc.
- La libertad de coalición, esto es, el derecho de configurar, en base a la libre elección del objeto de asociación, agrupaciones de intereses, sindicatos, cooperativas, etc.
- La garantía de la propiedad privada, pero ello condicionado a una vinculación social expresa, que implica la posible existencia de limitaciones cuando la utilización de la propiedad no sirva al “bien de la comunidad”.

Con la fijación de un marco de ordenamiento correspondiente con la idea de la Economía Social de Mercado y con la obligación, tanto del Estado como de cada uno de los individuos, de adaptar sus formas de comportamiento a las normas, el legislador constitucional ha adoptado, en la República Federal de Alemania, una posición distante del “principio ecléctico”, el cual señala que puede actuarse, en parte, de forma pragmática y, en parte, de forma des-coordinada, y solamente actúa la política reaccionando y legislando en forma de correcciones para evitar decisiones sociales unilaterales e inseguras. La Política Social tradicional percibe con esto una nueva orientación que la lleva a la construcción de una Política moderna que contiene objetivos constructivos. En el transcurso de los procesos de industrialización ha quedado demostrado que frecuentemente aquellas actividades de la Política Social adoptadas de forma aislada para eliminar las situaciones sociales graves no han tenido los efectos previstos. De esta manera no se puede configurar un Orden Social consistente y reconocido que pueda ser aceptado. El Estado Social configurado en el sentido de esta nueva orientación, puede definirse como un estado que valora las relaciones condicionadas económicamente también en la Sociedad, favoreciendo y asegurando —de acuerdo con el objetivo de que debe garantizarse a todo individuo la dignidad humana— la disminución de las diferencias de bienestar y que deben eliminarse y controlarse las relaciones de dependencia.

## *2.2. El principio de Solidaridad y de Subsidiariedad*

La Política Social Estatal se orienta, en la configuración de sus medidas, de acuerdo con determinados marcos, principios y fundamentos. Entre éstos deben

encontrarse, además del principio de Estado Social, los principios de Solidaridad y de Subsidiariedad. Pero además debe medirse el principio de la propia responsabilidad de los ciudadanos y la garantía de la libertad personal como valores fundamentales de Política de Sociedad. Posee una influencia importante la doctrina social de la iglesia en lo que respecta a las máximas de Política Social, pudiendo señalarse, por ejemplo, los enunciados del orden de sociedad y el principio de Subsidiariedad Social contenidos en la Encíclica Social del Papa Pío XI. "Quadragesimo anno" del 15-5-1931.

El *principio de Solidaridad* es una idea tradicional procedente del desarrollo económico y social. La Doctrina Social Cristiana y todos los movimientos obreros o sindicales le han concedido una importancia muy significativa en los períodos de industrialización. Significa que, caracterizados por el sentimiento de la pertenencia a grupos de intereses idénticos y con características específicas, les permite identificar mejor los riesgos sociales de iguales características. Lo que a su vez ofrece planteamientos constructivos para poder contrarrestar estos peligros, o bien riesgos, de forma comunitaria. Como consecuencia de ello se habla de Seguridad Social en el sentido de *comunidad solidaria* de los asegurados o bien de *contrato generacional* en los Seguros de Vejez. Las comunidades solidarias se configuran, por lo tanto, en base a planteamientos de autoayuda y según el principio de seguros, con el fin de prevenirse comunitariamente contra los posibles riesgos, así como contra las desventajas de la compensación económica y social que resultan de los procesos de desarrollo económico del mercado.

El principio de Solidaridad, que descansa en la propia responsabilidad, ha sufrido en el marco de la Economía Social de Mercado, con los principios vinculantes de Orden al Estado Social y de obligatoriedad de actuación, una cierta pérdida de importancia. Las causas de ello se encuentran en la *tendencia a asegurar cada vez más* por parte del Estado, de forma amplia, *los riesgos sociales y de la Sociedad*.

A pesar de esto, la capacidad funcional del sistema global de la Seguridad Social es demasiado importante y de gran dimensión política, dentro del sistema de una sociedad industrial moderna como para que el Estado pueda permanecer de forma inactiva.

El *principio de Subsidiariedad* se basa, asimismo, en la propia responsabilidad. Significa básicamente, que la autoayuda tiene preferencia ante la ayuda ajena y la "ayuda para la autoayuda" subsidiaria tiene preferencia frente a la transferencia de responsabilidad social de los afectados a terceros, por ejemplo, al Estado. El principio de Subsidiariedad debe, de esta forma, garantizar que la voluntad para la autoresponsabilidad y para la autorealización del individuo no

se debilite y que la responsabilidad no sea transmitida a la comunidad. Los sentimientos autovalorativos, de confianza en sí mismo y de responsabilidad individual de los ciudadanos deben fortalecerse y hacerse funcionales en el conglomerado del Estado Social.

### 2.3. *El principio de la justicia respecto a la aportación*

El *principio de justicia*, en relación con las aportaciones prestadas, posee una importancia especial en este caso. En un sistema social a todo aquél que ha hecho aportaciones a un sistema de seguridad social en la época de su vida activa le corresponde como contraprestación (principio de equivalencias) que se le garantice su “parte” una vez terminada aquella. Las expectativas que son consecuencia de la capacidad de aportaciones del individuo, deben corresponder a una contraprestación adecuada a la aportación realizada en el caso de pensiones y en otros casos de necesidad, lo que debe valorarse básicamente por encima de un “regalo del Estado”. Contraprestaciones para prestaciones propias tienen el efecto, desde el punto de vista de la Sociedad y personal, de una satisfacción. Una sensación de dependencia y agradecimiento frente a la comunidad Estatal por la percepción de un “subsidio de paro” dentro de la seguridad total estatal, limita a la larga la propia responsabilidad, el deseo al desarrollo de la personalidad y no contribuye al desarrollo comprometido de la Sociedad en libertad. La interpretación del concepto de prestaciones se realiza en los últimos años de forma sumamente materializada en aspectos monetarios. Las aportaciones no vinculadas a rentas y las exigencias correspondientes no se valoran adecuadamente. La polémica en cuanto a lo adecuado de la discusión sobre la igualdad del hombre y de la mujer, las nuevas orientaciones de la política de familia y las exigencias planteadas, demuestran claramente que el principio de justicia en las aportaciones debe verse valorado bajo el punto de vista de los ideales basados en las normas éticas y cristianas. Esto constituye también una característica orientadora de la Economía Social de Mercado.

### 2.4. *Conflictos básicos en el proceso de decisión estatal*

El principio de subsidiariedad corresponde básicamente al principio de Estado Social. Sin embargo, se debe establecer una cierta limitación como consecuencia del efecto de la propia dinámica del principio social. Mientras que el principio de subsidiariedad plantea una aceptación limitada de la responsabilidad por parte del Estado, allí donde se realiza una actividad estatal en el campo de la política social, se desarrolla una tendencia constante a la ampliación del sistema de Seguridad Social con el objetivo de cubrir el máximo de riesgos.

No se registra, por lo tanto, sólo una limitación de la importancia del principio de subsidiariedad. En la solución de los problemas de la ayuda social, en la concesión del mínimo existencial como última instancia a recurrir en el sistema de la Seguridad Social, corresponde precisamente al principio de subsidiariedad, con sus obligaciones, en primer lugar, dentro del marco de la familia, el que se asocien todas las posibilidades del aseguramiento social y que solamente entonces el Estado complementa con su contribución.

Una limitación de los márgenes impuestos por una Economía Social de Mercado es función de toda política económica y social liberal.

Los principios dominantes, dentro del marco de una Economía Social de Mercado, implican para la Política Social la revisión continua sobre cuáles deben ser los problemas sociales objeto de la Política Social y que, consecuentemente, deben incluirse en el sistema colectivo de la Seguridad Social. Debe aclararse, además, en qué medida ha de perseguirse una solución a los problemas entre aquellas que ofrecen los principios de solidaridad, de equivalencia, o, bien, de seguros o de subsidiariedad. Y, debe decidirse, además, si ha de surgir un seguro base o mínimo o una seguridad total, de forma que, según el principio del Estado Social, pudiera cubrirse totalmente la previsión social.

### 3. EL INSTRUMENTO DE LA POLITICA SOCIAL

#### 3.1. *Política Social Global*

*Política Social*, en el sentido que aquí se entiende, es el conjunto de las actuaciones configuradoras de un Estado que, basándose en la idea de la Política de Sociedad y con las ideas de Orden, tenga como objetivo mejorar o asegurar las situaciones económicas y de sociedad de cada uno de los individuos o de los grupos e individuos, de manera que se utilicen para ello los medios más apropiados. Esta definición global debe obligar a que todos los portadores de la Política Social actúen conforme a la idea básica del Estado Social. Las fuerzas configuradoras de esta política son especialmente el Estado, las empresas, las iglesias, las asociaciones benéficas, las asociaciones económicas y los sindicatos.

La cláusula de *obligatoriedad social* de la Economía Social de Mercado, obliga al Estado y a la Política a tener siempre presente el bien de la Sociedad. De tal manera que también la *Política Económica* y *Presupuestaria*, con sus múltiples medios de ordenamiento y de proceso, deben concebirse de tal manera y aplicarse de tal forma que se consideren en todo momento los aspectos

económicos y sociales. Poseen especial importancia a este respecto los instrumentos de la política de plena ocupación, de estabilidad y de la política coyuntural que corresponden, dentro del marco de las relaciones especiales, a la política de precios, a la política de competencia, a la política estructural, a la política fiscal, entre otros objetivos máximos de la Economía Social de Mercado. Esto implica que todas estas medidas han de ser conformes al Sistema y al mercado y, como consecuencia, también han de estar orientadas socialmente.

### 3.2. *Política Social Específica*

El instrumental concreto de Política Social, visto de esta manera, constituye un complemento para los medios de la Política Económica y Presupuestaria global. Su aplicación ha contribuido, especialmente, a garantizar la compensación social en todos aquellos sectores en los que el principio de Economía Social de Mercado, que arranca del mercado, no conduce a una evolución equilibrada en lo social y en los problemas de la Sociedad. El instrumental de la Política Social abarca, por ello, desde:

- La política de protección “clásica” que corresponde a la Política Social empresarial voluntaria, que se ha hecho vinculante con la realización de fases ya muy elevadas de industrialización, a través de la Política Social estatal, y que se ha diferenciado correspondientemente según los aspectos sociales pasando por:
- La política de la Seguridad Social, con los seguros de vejez, enfermedad, accidentes y paro, hasta
- La política de compensación social y de configuración de la Sociedad.

La Política Social, dentro del marco de la Economía Social de Mercado, fomentada por el principio del Estado Social ofrece un valor propio e igual al valor de las otras políticas estatales de diferentes tipos. En la forma de una Política configuradora gana cada vez más importancia la prevención mediante la concepción de medidas previsoras en la economía privada y ello dentro del marco de la Política Social Estatal. Las medidas correctoras, “a posteriori”, para cubrir situaciones socialmente defectuosas, se consideran en segundo plano; allí donde pueda preverse y configurarse de forma planificada evitando o disminuyendo los efectos indeseados para la Sociedad o para grupos singulares. La política social estatal en una Economía de Mercado vinculada socialmente persigue:

- 1) Fomento de la igualdad de oportunidades a través del perfeccionamiento de los derechos a la formación y participación en el bienestar de la Sociedad mediante participaciones adecuadas en rentas y patrimonios.

- 2) Disminución de las diferencias indeseadas producidas por el mercado entre pobres y ricos en cuanto a las rentas y patrimonios.
- 3) La aplicación de mayor libertad, justicia, dignidad humana, desarrollo de la personalidad, configuración de la sociedad y responsabilidad.
- 4) Desarrollo del instrumental de sociedad y política social y el marco de ordenamiento para garantizar los derechos básicos sociales y fomentar la red de seguridades sociales.

#### 4. PRINCIPALES SECTORES DE LA POLITICA SOCIAL ESTATAL

Las actividades del Estado en el campo de la protección del trabajador y de la Seguridad Social pertenecen a la Política Social clásica. Se derivan de las necesidades básicas de los trabajadores para su protección físico-psíquica dentro de la Seguridad Social. Bajo el concepto de la Economía Social de Mercado tuvo validez el que se complementase esta Política Social tradicional. Bajo la divisa de que el hombre es más importante que las cosas y de que la calidad de la vida está determinada especialmente por la calidad del trabajo, toda la política de protección al trabajador ha presentado una nueva *renaissance*.

##### 4.1. *Mejora de las condiciones de trabajo*

Mediante las medidas de Política de Orden Social ha tenido lugar el desarrollo, orientado socialmente, de la Constitución del *Centro de Trabajo y de la Empresa* (1). Un mayor grado de democracia en la Economía y en el Centro de Trabajo que conceden las leyes vigentes ha sido reflejado en la Ley Constitucional del Centro de Trabajo (1952) y en su nueva codificación (1972), así como en las leyes de Cogestión. Para la minería y para el acero y carbón en 1951; en 1956 se aprueba el modelo de cogestión de la CECA, con distribución paritaria de representantes del capital y del trabajo del Consejo de Supervisión de la empresa. En 1976 se aprueba una ley de cogestión que amplía la cogestión a todas las empresas con más de 2.000 personas empleadas. Si bien no se alcanza la paridad total como en el caso de la CECA en lo que se refiere a los derechos de los trabajadores.

*La Cogestión* es prácticamente una limitación del proceso autónomo de formación de decisiones y de las decisiones de la dirección de la empresa al admitir la participación de los trabajadores o bien de sus representantes. Diferenciamos la cogestión calificada en la que las decisiones empresariales en

materia de dirección se diferencian de las decisiones sociales o de las decisiones a niveles de trabajo. Ambas formas de cogestión deben servir para la compensación de intereses económicos y sociales. Para mejorar las condiciones de trabajo contribuye especialmente la regulación de la cogestión a nivel de centro de trabajo. Como medida de Política de Orden el legislador social ha fijado, a través de la Cogestión, un marco mínimo para el tipo y forma de colaboración entre la dirección del Centro de Trabajo y los trabajadores. El Consejo del Centro de Trabajo, como órgano de la constitución del Centro de Trabajo, tiene que vigilar, junto con la Dirección del Centro, el que se apliquen en favor de los trabajadores los derechos vigentes, las ordenanzas y las prescripciones de accidentes y aquellos otros aspectos referentes a los convenios. Esto es, que se realicen las numerosas *medidas protectoras* del trabajo y sociales en los procesos de su aplicación, en una "colaboración plena" entre empresario y trabajador.

*La política de protección del trabajador*, denominada por regla general *Política de Protección del Trabajo*, posee, en el Sistema de Economía Social de Mercado, su posición asegurada como Política Social. Como corrector de los procesos no deseados y de las consecuencias del mecanismo de mercado, derivadas de planteamientos unilaterales en la sobrevaloración de los puntos de vista de la productividad y de la rentabilidad, así como de la dificultad de valoración de los crecientes procesos de tecnificación o bien de automatización, se ha producido como consecuencia del ordenamiento básico orientado socialmente en la República Federal de Alemania, un mayor detalle e intensificación. Básicamente puede interpretarse la política de protección del trabajador diferenciándola entre la protección del trabajo en lo técnico y en lo social. El hecho de que en la República Federal de Alemania aproximadamente el 44 por 100 de los trabajadores y empleados (la participación de los trabajadores: más del 50 por 100) hayan percibido en 1977 pensiones anticipadas de invalidez, como consecuencia de la incapacidad profesional y de trabajo, es una señal relevante sobre la importancia que debe atribuirse a las medidas para la humanización del trabajo.

En cuanto a *protección social del trabajo* se entienden, especialmente, todas aquellas regulaciones que afectan a la protección de los grupos específicamente afectados, tales como prohibición del trabajo de niños, prohibición del trabajo de jóvenes, protección a la maternidad. La protección, en cuanto al tiempo de trabajo, trata de evitar períodos de trabajo excesivos. La regeneración del trabajador, así como el mantenimiento y fomento de la salud de los ocupados, deben ser considerados en el mundo del trabajo. La regulación de los tiempos libres diarios, su consideración en trabajos peligrosos, los tiempos libres de trabajo y de descanso, así como la fijación de los límites máximos



en cuanto a la prolongación de la jornada de trabajo, prescripciones sobre el trabajo en domingo y fiestas, etc., son elementos que configuran esta protección. Como problemas especiales, a este respecto, en los estados industriales caracterizados por un grado de industrialización creciente, deben considerarse todas aquellas regulaciones que afectan al trabajo en turnos y trabajos nocturnos, así como los trabajos de turnos móviles. En cuanto a la *protección técnica del trabajo* deben considerarse todas aquellas regulaciones que tienen como objetivo la aplicación de la técnica de seguridad en máquinas y aparatos. La protección empresarial al trabajo debe considerar la seguridad de los medios de trabajo en cada uno de los talleres de producción; en interés de una protección de previsión de peligros de accidentes debe considerarse la ley de protección de máquinas (Ley sobre los medios técnicos de trabajo, 1968), que considera la máxima seguridad también para todos aquellos mercados en los que puedan utilizarse los productos independiente de que se encuentren en un taller con respecto a la producción, o en el hogar, o que sean utilizados en tiempos libres. Para mejorar la organización de protección al trabajo en la empresa se han incluido en la Ley de la Medicina de la Empresa, a los ingenieros en seguridad y a otros expertos para la protección del trabajo (Ley de Seguridad del Trabajo, 1973).

#### 4.2. *La Seguridad Social*

La política de Seguridad Social a través de la construcción de un sistema de prestaciones para la Seguridad Social posee ya una vieja tradición. Las actividades dentro del Seguro Social en cuanto al *seguro de vejez*, seguro de enfermedad, seguro de accidentes y de paro constituyen los puntos fundamentales de la Política Social Estatal en una Economía Social de Mercado. La garantía legal contra los riesgos de vejez, de invalidez y de paro, constituyen las necesidades básicas del hombre. Estas formas de Seguridad Social deben contrarrestar, en el sentido de nuestro sistema de Sociedad, la disminución que él pudiera implicar de libertades y de independencia. Fomentan la percepción de los derechos sociales garantizados por la Constitución, ofrecen oportunidades para aceptar los riesgos de aportaciones e iniciativas en competencia dentro de la sociedad y de la economía. La disposición a la responsabilidad y la voluntad a una configuración activa, se acentúa de forma muy específica allí donde las necesidades fundamentales están satisfechas por la Seguridad Social.

Punto básico de la Política de Seguridad Social constituyó, en la primera fase de la Economía Social de Mercado, la aplicación del concepto de las *pensiones dinámicas* (Reforma de Pensiones, 1957). Esta ley contiene la adapta-

ción de las pensiones de vejez a los valores salariales de la parte de la población activa. Las disminuciones de valor que pudieran afectar a las cuotas realizadas como contribuciones en los períodos de vida activa del individuo, los cuales le conceden ciertos derechos, deben verse garantizadas, de forma que, por ejemplo, no se vea afectada la validez de estas rentas por la evolución inflacionista. Las pensiones se han convertido, en realidad, en seguros y se ha garantizado el mantenimiento del nivel de vida. De acuerdo con el principio de solidaridad, no se ha realizado ni una garantía total y absoluta, ni una renta estatal. La base fundamental es la aportación de las propias contribuciones. Son también posibles complementos de previsión futura a nivel individual. Los seguros de vejez empresariales, las medidas de fomento del ahorro y las medidas de configuración del patrimonio, son todos ellos atractivos a este respecto. Las pensiones de vejez y de invalidez participan en el incremento de las aportaciones económicas del conjunto del país.

La garantía de un mínimo existencial ha encontrado su expresión, en la República Federal de Alemania, en la ayuda social. Se concede de acuerdo con el principio de individualidad. Las necesidades personales se tienen especialmente en cuenta a la hora de fijar el importe de la ayuda social, siempre que no esté vinculado a unos importes normativizados. Y puesto que tiene que ser "una ayuda para la autoayuda", a la hora de su concesión debe considerarse el principio de la subsidiaridad, es decir, que se han de considerar tanto los patrimonios propios, rentas o posibilidades de cada uno de los individuos, así como las obligaciones de alimentación y cuidado de sus familiares. Como responsables de la ayuda social se han constituido en la República Federal de Alemania asociaciones caritativas y de asistencia que han realizado una gran labor. Con su actividad se trata de ejercer una influencia indirecta de la política social estatal en la forma de una Seguridad Social limitada.

En el sentido del principio del Estado Social se desarrolla la red de la Seguridad Social. Característica de este desarrollo es la introducción cada vez de mayores riesgos y grupos de personas. En este sentido, por ejemplo, se están incluyendo los miembros de la familia que no se encuentran en proceso activo, así como a los trabajadores independientes de empresas medianas, dentro del sistema de la Seguridad Social. La introducción de los "límites flexibles", esto es, la oferta de los que se encuentran en el proceso productivo en un período de tiempo entre los sesenta y tres hasta los sesenta y siete años, los inválidos, los incapacitados profesionales, así como también los que abandonan anticipadamente el proceso de trabajo, constituyen todas ellas cotas que se han alcanzado en la construcción del sistema de Seguridad Social. La pensión, en caso de enfermedad, está regulada, casi para el 90 por 100

de los ciudadanos de la República Federal de Alemania, a través del *seguro de enfermedad obligatorio*. Los trabajadores, los pensionistas y los labradores están también incluidos. Aproximadamente el 10 por 100 están asegurados de forma privada voluntaria. En el período de enfermedad los enfermos tampoco tienen pérdidas en sus ingresos. Los empresarios están obligados legalmente a continuar el pago de sus salarios durante un período de tiempo de seis semanas. Las amplias normas promulgadas para la protección de los enfermos se consideran, por muchos críticos, que son resultado y consecuencia de una amplia iniciativa adoptada por los Sindicatos, que tratan de aplicar una protección maximalista para los que están en activo en la vida productiva. La discusión política de nuevas "cuestiones sociales" contiene un incremento de consideración en las pretensiones de grupos marginales sociales o de grupos que se encuentran organizados de forma deficiente.

En cuanto a la política de ordenamiento del Estado, deben incluirse también, dentro del marco institucional, los Seguros de Enfermedad. Han surgido a este respecto problemas de dimensión bastante importantes como consecuencia de los desplazamientos sociales entre los miembros asegurados y como consecuencia de la gran dispersión, lo que acentúa la explosión de costes que se ha producido en Sanidad.

Los riesgos de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales están asegurados en los *seguros de accidentes legales*. En este campo se encuentran diferentes vinculaciones, reparto de competencias y derechos de los asegurados. El elevado gasto que implica la financiación de los costes como consecuencia de los accidentes, es una causa fundamental para la intensificación de la política estatal de protección del trabajador.

#### 4.3. *Política del mercado de trabajo y de ocupación*

La Política del mercado de trabajo y de ocupación está orientada a conseguir y mantener un elevado nivel de ocupación. Mediante medidas de fomento del trabajo, se trata de mejorar constantemente la estructura ocupacional de manera que pueda mantenerse una economía y un mercado de trabajo funcionalmente activos. A los aspectos de la movilidad de los trabajadores se les concede una importancia básica como elemento de la dinámica del mercado de trabajo.

Una ley de fomento del trabajo (1969) constituye el marco del ordenamiento de este sector de la Política Social. La Política Estatal en este campo permite apreciar claramente la transformación que va de un seguro de paro

puro a una configuración de medidas preventivas para evitar posibles dificultades en la vida profesional y en el mercado de trabajo.

El instrumental de la política de mercado de trabajo abarca desde la concesión de pagos compensatorios en la situación de paro y realización de todos los esfuerzos posibles para facilitar un puesto de trabajo, hasta una entrada en la vida profesional o un cambio profesional, facilitado todo ello a través del asesoramiento de trabajo y el asesoramiento de formación. Los medios financieros para el seguro de paro se podrían entonces aplicar de forma productiva mediante, por ejemplo, financiación de medidas de formación profesional, medidas que facilitasen la reincorporación en la vida profesional como consecuencia de rehabilitaciones, pero también como fomento para la creación y reestructuración de puestos de trabajo.

En el sentido de nuestro ordenamiento de sociedad debe facilitarse a cada uno de los individuos el que puedan recibir una respuesta adecuada a las crisis profesionales en las transformaciones estructurales de la economía. Deben aprovecharse todas aquellas oportunidades que se ofrezcan. Y, además, constituye un objetivo de la moderna política ocupacional la solución a los problemas de grupos específicos (de edad, inválidos, mujeres).

#### *4.4. Interrelaciones entre política social y otras políticas parciales*

En la República Federal de Alemania el presupuesto Social Estatal abarca casi una tercera parte del Producto Nacional Bruto. Esto corresponde o confirma el peso propio de la Política Social, además de todos aquellos otros elementos que están sujetos al principio de la Economía Social de Mercado. La elevada masa financiera que retienen los presupuestos sociales estatales, implica una fuerte interdependencia de la Política Social con los demás sectores políticos.

Los principios de la Economía Social de Mercado exigen en interés de una mayor eficiencia de la Política Social coordinar esta política con las políticas estatales económicas, presupuestaria, de vivienda, de formación, de sanidad y de familia. Entre cada una de estas áreas políticas existe un efecto de interdependencia y una mutua influencia. El resultado de cada una de las actividades estatales se ve influido por el grado con el que se hayan alcanzado los objetivos en los otros sectores. Lo que también tiene validez para la Política Social y, fundamentalmente, depende de la calidad de la política de ocupación, de estabilidad, de coyuntura y de estructura. Por otro lado, el grado de realización de estos objetivos de política económica se ven influidos, al propio tiempo, por la efectividad de la Política Social estatal.

## 5. ENTIDADES RESPONSABLES DE LA POLITICA SOCIAL

### 5.1. *Estados y otros responsables de la Política Social de niveles inferiores y no estatales*

El principio del Estado Social, por un lado, y el Derecho de autonomía y libertad, por otro lado, llevan en la Economía Social de Mercado a una estructura que implica un pluralismo entre diferentes entes responsables de la Política Social. Mediante la cláusula de la obligatoriedad social de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, el Estado se ha convertido claramente en el responsable máximo de la Política Social. El espacio libre que se deja para las políticas sociales independientes, a nivel de empresas innovadoras, se ha ido limitando de forma creciente a través de la Política Social estatal. Mientras que el Estado desarrolla claramente actividades en las áreas de la Política de Desarrollo tanto a nivel macro, como también a niveles de ordenamiento general, ha delegado multitud de funciones y de derechos, sobre todo aquellas funciones que poseen el carácter de ejecutoras, a entes responsables de inferior rango en cuanto a la realización de la Política Social. En el campo de la Seguridad Social deben considerarse también todos aquellos responsables de los seguros de vejez, de los seguros de enfermedad, de los seguros de paro y los responsables de los seguros de accidentes. A las comunidades locales y a las asociaciones que se crean libremente, a nivel caritativo y de bienestar, se les han transferido multitud de funciones en todo el campo de la infraestructura social. Jardines de infancia, hospitales, centros de rehabilitación, asilos de ancianos, instituciones de formación, oficinas de asesoramiento social, entre otras, se realizan por instituciones no estatales; los Sindicatos y las Asociaciones de Empresarios participan con determinadas actividades configuradoras y de responsabilidad.

### 5.2. *Autonomía en los convenios y colaboración social*

Las Asociaciones de Empresarios y los Sindicatos, las partes sociales, son los entes responsables más significativos de la Política Social. La colaboración de las partes sociales y las libertades garantizadas por la autonomía tarifaria en la configuración de los convenios, con el fin de que se llegue de forma responsable a la determinación de los convenios colectivos, se pueden considerar como partes irrenunciables e integrales en el Sistema de Ordenación de la Economía Social de Mercado. Los acuerdos de convenios en los que se establecen salarios, pero también condiciones de trabajo; aspectos referentes a la protección frente a la racionalización y las participaciones patrimoniales, abarcan, sin duda, aspectos que inciden en el mecanismo de mer-

cado, en el sentido de una compensación social de intereses. El libre juego de las fuerzas económicas del mercado se ve, con ello, limitado. "Los acuerdos de convenio constituyen un instrumento decisivo en la Economía Social de Mercado en el que el pensamiento liberal de la vida económica se vincula con la obligación social en la República Federal de Alemania en idéntica dimensión" (C. H. Nipperdey).

Las medidas referentes a la Política de convenios pueden influir indirectamente, *a posteriori*, sobre el circuito económico. Fijan datos básicos de orientación para el desarrollo del proceso económico. Con esta forma de *cogestión supra-empresarial* pueden surgir siempre conflictos con la política económica y social estatal, cuando los acuerdos de convenios se encuentran por encima de las tasas de crecimiento de la productividad y del crecimiento económico de la economía. Para "eliminar, este problema se ha intentado una acción concertada" con base en la "Ley para el fomento de la estabilidad y el crecimiento" (1967). Este complemento del marco de ordenamiento de la Economía Social de Mercado debería configurar una coordinación armónica con los objetivos del "cuadro mágico". Se persigue con ello una cierta limitación a la política de distribución autónoma de las partes sociales donde se da más peso a una orientación sobre el conjunto de la Sociedad.

El pensamiento básico de la colaboración entre empresarios y trabajadores, o bien entre sus representantes lo constituye la *Sozialpartnerschaft*, la discusión sobre si esta cooperación es solamente "base transitoria entre el Estado empresario de ayer y el Estado sindical de mañana" demuestra que se tiene que revisar y confirmar constantemente este principio de armonía y de colaboración "en paz" en el sistema de la Economía Social de Mercado. El pensamiento de lucha de clases que se ha considerado ya como pasado, ha vuelto a percibir impulsos bajo la influencia del pensamiento neomarxista.

## 6. INFLUENCIA DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO EN LA POLITICA SOCIAL EMPRESARIAL

La limitación de la capacidad del mecanismo de autofuncionamiento de una Economía de Mercado por lo que afecta al ámbito de lo social, se aprecia especialmente de forma clara, allí donde pueden surgir problemas sectoriales. El mundo del trabajo, la praxis empresarial, constituyen el lugar de surgimiento de problemas y la percepción de consecuencias sociales indeseadas de los procesos de desarrollo en la Economía de Mercado. Las tensiones sociales en el centro de trabajo, las defectuosas condiciones de trabajo, las enfermedades profesionales, los accidentes de trabajo, la invalidez prematura, las tasas

de fluctuación elevadas, la inseguridad en los puestos de trabajo, la falta de transparencia en el acontecer en el centro de trabajo, son todos ellos indicadores de la necesidad de medidas de corrección de política social.

A este respecto deben considerarse dentro del plano de la política de ordenamiento estatal, la fijación de un marco mínimo para la colaboración de empresarios y trabajadores en el centro del trabajo y de su forma de influir en la configuración de la constitución del centro de trabajo. La imposición de intereses extremos mediante la dirección del centro de trabajo bajo puntos de vista de rentabilidad, la planificación autoritaria de las fuerzas de trabajo como factores de producción con carácter de objeto y un deseo de economía empresarial no justificado, puede llevar a discusiones políticas en el centro de trabajo como consecuencia de la intervención sindical, lo que exige necesariamente un ordenamiento de la forma de funcionamiento de todos los participantes en el centro de trabajo.

La influencia de los principios de la Economía Social de Mercado es nota destacada en los comportamientos empresariales. Nuevas formas de la Política Social Empresarial constituyen el desarrollo y la aplicación de nuevas técnicas de dirección y la inclusión del "Patrimonio humano" en las consideraciones empresariales. También debe considerarse, como nota destacable, la actual reconsideración sobre las formas de medición de la responsabilidad social de la empresa. La Contabilidad de recursos humanos, que puede contribuir a un mejor conocimiento del valor de cada uno de los individuos, o bien de toda la plantilla para la empresa, así como la publicación de balances sociales o el complemento de los informes anuales de la empresa mediante la inclusión de un informe social, son todas ellas expresiones de nuevas formas de comportamiento responsable ante la Sociedad de la praxis empresarial.

En Francia se ha impuesto a las empresas la publicación de un Balance Social a través de una ley de trabajo de forma vinculante. La utilización de nuevos instrumentos considerados como tecnologías sociales de la Política Social Empresarial marcan una pauta en el sentido de un abandono de los comportamientos tradicionales. Mayores derechos de información, mayores derechos de ser oídos, mayores derechos de asesoramiento y de codecisión ofrecen más transparencia para la posición de la plantilla en el acontecer empresarial. Pero además de estos derechos, se han concedido atractivos para una mayor colaboración en la configuración y en la responsabilidad del desarrollo empresarial.

También se ha desarrollado la política de trabajo a nivel de centro de trabajo. Para alcanzar la mayor calidad posible de las condiciones de trabajo se ha planteado un elevado grado en la protección al trabajador. Esto contribuye a una paz en el puesto de trabajo, a una paz social y con ello a una dis-

minución de las tensiones sociales en el centro de trabajo, a la eliminación de costes sociales y roces que provocan fluctuaciones indeseables, huelgas, enfermedades profesionales y accidentes, como expresión más significativa.

Aproximadamente 30.000 millones de DM es el coste que se prevé en la República Federal de Alemania como consecuencia de los accidentes de trabajo para 1980. Dentro de la contabilidad nacional no se consideran estas cargas de bienestar correspondientes a la descalificación, invalidez, y otras limitaciones de personas afectadas.

Ahora bien, no debe descuidarse u olvidarse que la creciente influencia del Estado, en el sentido del principio del Estado Social, que actúa como garante de una amplia influencia y obligatoriedad, está restringiendo ampliamente las medidas autónomas de libre creatividad a nivel de Política Social empresarial. En el mismo sentido ejerce su influencia también la política de los convenios de las partes sociales que establecen de forma global, para determinados sectores, reglas vinculantes para las empresas.

## 7. FUNCIONES FUTURAS DE LA POLITICA SOCIAL

### 7.1. *Evolución futura de la Economía Social de Mercado*

El desarrollo futuro de la Política Social en la Economía Social de Mercado está caracterizado por una ampliación de la política configuradora de la Sociedad que intenta alcanzar a todos los grupos sociales y por una compensación tendencial de las diferencias iniciales de rentas, patrimoniales y de cargas sociales. Dentro de esta Política Social se acude a medidas de política familiar, de vivienda, de patrimonio y de formación como también a actuaciones referidas a grupos, como la política juvenil, la política referente a la posición de la mujer, la política referida a los ancianos y una política de clases medias. La política en interés del trabajador extranjero, la consideración de sus intereses e integración en el mundo del trabajo y en la vida de la Sociedad, exige además otras configuraciones. Deben considerarse los problemas sociales del país de origen y del país receptor.

La Política Social Estatal se realizó en el pasado de una manera relativamente generalizada, esto es, de manera que las necesidades de muchos de los grupos se han cubierto mediante "el principio de la regadera". Ello se debía, por último, al hecho de que faltaban informaciones concretas sobre la realidad y las áreas de problemas de la vida de la Sociedad y del moderno mundo del



trabajo, lo que dificultaba los procesos de decisión estatales. Informaciones concretas sobre las estructuras de ocupación y de trabajo, así como sobre las condiciones de trabajo, han faltado en el pasado, así como también datos detallados sobre la distribución patrimonial y datos estructurales de aquellos grupos de población peor asegurados como consecuencia de las aportaciones limitadas del seguro de vejez. Una configuración más eficiente de la Política Social y un fomento de la estabilidad del sistema de Seguridad Social han llevado a la realización de esfuerzos para una mayor transparencia en el sector de la Política Social, construyendo un *sistema de información social* capaz de dar respuesta a las exigencias de la Política Social (2). Mediante la agregación constructiva de datos, mediante la aplicación de modelos de cálculo, la realización de pronósticos, así como por la publicación de informes, como, por ejemplo, el Informe Social con el Presupuesto Social, el informe de adaptación de pensiones, el informe para la evitación de accidentes, entre otros, se intenta incrementar la efectividad de la Política Social, hacerla medible y controlarla. Este camino se está continuando de forma intensiva.

La *limitación que implican los recursos escasos* fija el marco para la futura evolución de la Sociedad, tanto en las luchas por la distribución a nivel nacional como internacional. Las cuestiones referentes a la energía y a las materias primas, los problemas del medio ambiente, entre otros, imponen, como consecuencia de las transformaciones estructurales que implican, exigencias al mismo tiempo a la Política Social. Las innovaciones técnicas que resultan de las nuevas transformaciones exigen una nueva reforma del instrumentalario de la política orientada a una compensación social dentro de una Economía Social de Mercado. La comisión que se ha desarrollado para la configuración del concepto de política de orden en lo referente a la evolución económica y social, se compone de representantes de los empresarios, trabajadores y científicos y no ha conseguido realizar ninguna aportación que suponga una nueva orientación de la política de sociedad.

La política social no es ningún descubrimiento del capitalismo para vencer a la clase trabajadora. La economía política de corte marxista-leninista ha querido ver en el instrumento de pacificación meramente una concepción contra el proletariado de los estados industriales. Se ha considerado como instrumento integral de estabilización del sistema capitalista económico. Las medidas de política social se consideran, entre tanto, en todos los sistemas económicos y sociales, como necesarios. El que siga de cerca los esfuerzos comunes del hemisferio oriental y occidental en las organizaciones internacional (por ejemplo I.L.O., U.N.E.S.C.O.) pueden ver aquí un ejemplo.

Las consecuencias sociales de la transformación económica y técnica, por citar sólo un ejemplo, son problemas que no pueden discutirse independien-

temente del ordenamiento de la Sociedad. Lo que tiene validez tanto para el análisis de las evoluciones indeseadas como también por lo que respecta a la validez de los medios utilizados para evitarlas, reducirlas o eliminarlas. Las diferencias económicas, las disparidades sociales, las diferentes necesidades de grupos u ocupaciones, a cubrir específicamente, surgen en toda economía creciente y dinámica. El Gobierno Federal colabora en la configuración del instrumental de Política Social en los gremios internacionales. El sistema de la Economía Social de Mercado, a veces mencionado bajo el atributo "milagro económico", configura unas relaciones sociales relativamente estables y libres —con resultados cambiantes— que, al aplicarlas también más allá del marco nacional, configuran una política social internacional.

## *7.2. Desarrollo de un orden de sociedad europea orientado en el ámbito social*

Se producen problemas especiales en la integración de los estados que poseen diferentes órdenes económicos. Lo que tiene, sobre todo, validez para la armonización de la política de los estados miembros de la Comunidad Económica Europea. Junto a las características nacionales de cada uno de los países, en cuanto al orden económico, se debe considerar el grado de desarrollo de cada una de las economías. Desde el punto de vista económico y social se producen disparidades. Una integración completa de los sistemas de economía de mercado con sistemas de economía planificada se autoelimina básicamente. El acercamiento de las ideas de ordenamiento correspondientes a cada uno de los países de la C.E.E. y la adaptación de aquellos países que han solicitado su entrada dentro de la Comunidad, vinculándose todos ellos a la idea básica de la C.E.E., constituye un proceso obligatorio cuando se quiera que el proceso de integración sea realidad.

Una serie muy amplia de actividades de adaptación y de armonización en el plano europeo convence del deseo, de la idea de la unidad europea como concepto de ordenación de sociedad en una concepción económica europea conjunta y un sistema económico conjunto.

Además de la armonización de los conceptos y medidas de la política económica y fiscal, se hace necesario plantear la coordinación en materia de Política Social. Las disparidades sociales y las diferencias de intervención estatal y de los sistemas de Seguridad Social plantean múltiples aspectos. Las ideas y las experiencias internacionales deben ser intercambiadas, siendo en este momento de gran urgencia actuaciones en este sentido. La evolución de las economías y la eficiencia en las medidas políticas se han de analizar al propio tiempo de tal manera que acentúen las máximas directrices del orden de Sociedad. Des-

de el punto de vista económico los países miembros de la C.E.E. se han definido, en mayor o menor grado, por la configuración de un orden económico o liberal con una competencia libre. "El mercado unitario libre" se construye, además de con las cinco libertades básicas —tráfico de mercancías, personas, servicios, capital y pagos— con los equivalentes en el área de la Sociedad y en los aspectos sociales. También en cuanto a la responsabilidad social de los países miembros de la Comunidad Económica Europea y frente a otros Estados con órdenes económicos liberales, así como con respecto a los países en vías de desarrollo del tercer mundo, se plantean exigencias muy elevadas. Las nuevas dimensiones de la Economía Social de Mercado tienen que ser planteadas abiertamente. El mercado, como sistema de coordinación, se considera el más eficiente y el que posee una mayor capacidad de adaptación. Este hecho se subraya además por la introducción de los principios de la Economía de Mercado dentro del marco de la competencia socialista. Y es, en este sentido, tanto más necesario conseguir acentuar esta realidad y desarrollarla. El fortalecimiento de los mecanismos de compensación social, en el sentido de una Economía de Mercado vinculada socialmente, constituye uno de los pasos esenciales. La Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961, las prescripciones jurídicas de la C.E.E., los acuerdos del Consejo de Europa, los acuerdos entre los diferentes Estados, los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo y el pacto de las Naciones Unidas sobre los derechos económicos sociales y culturales, constituyen un marco muy amplio para la construcción y sucesivo desarrollo de la política social europea.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Ver Herbert Schmidt: «Estructura legal de la Empresa y Democracia Empresarial». Publicaciones de la Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC). Estudios ESIC, 4. Madrid, 1976. Idem: La ley constitucional de la explotación en la República Federal de Alemania. Cuaderno ESIC, 6. Madrid, 1977.

(2) Ver H. Schmidt: «Sistema de información social en la República Federal de Alemania». Los datos de base del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En ESIC-MARKET. Estudios de Gestión Comercial y Empresa, núm. 21. Madrid, 1976, págs. 117-145.

## VIII. ANALISIS DEL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN ORDEN ECONOMICO SOCIAL (\*)

---

Para analizar el Programa Económico del Gobierno (PEG) desde el punto de vista de un orden económico-social y más concretamente desde la perspectiva de lo que se entiende por "Economía Social de Mercado", en la concepción histórica de la República Federal de Alemania, voy a resumir brevísimamente las notas que considero más específicas de esta forma de organización económica.

Entiendo que el calificativo de "social" pretende destacar una importante diferenciación con respecto a la concepción individualista del mercado que ha caracterizado al liberalismo tradicional y a ciertos neoliberalismos. La Economía Social de Mercado reconoce que no basta el libre juego de los agentes individuales del mercado para obtener resultados satisfactorios para la colectividad y, por eso, propone que el Estado intervenga para crear y mantener las condiciones de competencia de mercado, para corregir las desigualdades excesivas en la distribución de la renta o la riqueza, a las que puede llevar el mercado, y para evitar las fuertes oscilaciones de la coyuntura. Esto lo ha de hacer, y es la segunda nota específica de la Economía Social de Mercado, con actuaciones que sean conformes al mercado, es decir, no incidiendo en los mecanismos esenciales del funcionamiento del mercado que podríamos resumir en la formación libre de los precios de los bienes de consumo o de los factores de producción.

Me atrevería, pues, a adelantar la tesis de que el P.E.G. no se ha pensado en términos de la Economía Social de Mercado y está más cerca de las nuevas tendencias del liberalismo individualista de la Escuela de Chicago y de los llamados "nuevos economistas franceses" que de la Economía Social de Mer-

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Eugenio Recio Figueras, Profesor de E.S.A.D.E., Barcelona.

cado que formuló Müller-Armack y asumió como programa la C.D.U. alemana. Para entendernos creo que se podría decir que corresponde más a las pretensiones de una derecha liberal del tipo del F.D.P. alemán (que parece ser la orientación más definida en la C.E.O.E.) que a un programa de centro, o de equilibrio entre los diferentes intereses de los grupos sociales.

De las dos partes en que se divide el P.E.G. vamos a tratar muy rápidamente de la primera para poder dedicar más tiempo al resto, en el que se propone la orientación de la política económica que pretende seguir el partido que está en el poder en el período de la presente legislatura, es decir, a medio plazo.

Lo fundamental de la primera parte del Programa es el reajuste que se hace de lo que será la evolución económica del año en curso (desde agosto en que se dio a conocer el P.E.G. hasta diciembre), las medidas que se toman para ello y la justificación de ambas cosas. Para nuestro propósito lo más interesante es la consistencia de las razones que se aducen para justificar el reajuste y por eso no vamos a detenernos mucho en detalles cuantitativos.

En las previsiones que hizo el Gobierno en diciembre de 1978 sobre la evolución de la economía en 1979, se supuso una tasa de crecimiento de la economía española del 4,8 por 100 y una subida de los precios del 10 por 100 con lo que se crearían de 150.000 a 195.000 nuevos puestos de trabajo. Con estos datos la situación de nuestra economía habría evolucionado notablemente mejor que en cualquiera de los años transcurridos desde 1975, como puede comprobarse en el Cuadro adjunto en el que se recogen las magnitudes macroeconómicas, previstas y efectivas, de estos últimos años.

La rectificación que ofrece el P.E.G. en el mes de agosto supone reducir la tasa de crecimiento a 2,5 por 100, que fue la conseguida en 1977 y que sería todavía superior a la de los años 1975 y 1976; la tasa de inflación se eleva al 16 por 100, ligeramente inferior a la de 1978 (16,5 por 100) y claramente inferior a la de los años 1976 y 1977 (19,8 por 100 y 26,4 por 100, respectivamente). Se teme, aunque sobre ello no dice nada el programa, que el paro aumente en un volumen de 250.000 personas.

Un estudio comparativo de los datos de los Cuadros macroeconómicos (advirtiendo la circunstancia electoral que se dio en 1977, que puede explicar las desviaciones entre lo previsto y lo realizado) y algunos de los acontecimientos de los meses anteriores a la presentación del Plan (estudiados con cierto detalle en INFORME SOCIAL 1978, publicado por la Asociación Cristiana de Dirigentes, Barcelona, octubre 1979) nos llevan a la conclusión de que no se puede atribuir la necesidad del reajuste exclusivamente a la subida de los precios de la O.P.E.P. en junio, a la desfavorable evolución de la economía internacional y a las "situaciones nuevas en el ámbito nacional" (pág. 18 del docu-

mento publicado por la Secretaría Técnica del Ministerio de Economía). Un análisis objetivo de los hechos permite inferir, sin restar en modo alguno la importancia decisiva de los agentes externos, que se debe añadir a lo dicho que la existencia de una Política Económica desacertada ha contribuido a agravar la situación y el desfase de los remedios.

Entre los hechos que consideramos más significativos para el juicio que acabamos de emitir, enumeráramos a título enunciativo los siguientes:

- Las previsiones propuestas por el Gobierno para 1979, y que hemos recogido en el Cuadro Macroeconómico, eran excesivamente optimistas, quizá por motivos electorales (por eso hemos llamado anteriormente la atención, según el mismo Cuadro, sobre la experiencia de 1977). El Equipo de Coyuntura, que dirige el profesor Fuentes Quintana, publicó en “El País” unas previsiones más moderadas y, sin embargo, sus autores consideraban que sólo se podrían lograr a través del esfuerzo de una Política Económica muy activa. Como esa Política tan activa no se dio, como mostraremos más abajo, la necesidad de rectificar los objetivos propuestos por el Gobierno habría aparecido incluso sin la intervención de los agentes externos aludidos.
- No parece que se puedan considerar como “situaciones nuevas”, según afirma el P.E.G., y por tanto, imprevistas cuando se hizo el Cuadro de objetivos para 1979 ni la prolongación del período electoral hasta abril, ni el retraso en la aprobación del Presupuesto, ni la situación caótica de las haciendas municipales. Más bien hay que pensar que se subordinó la economía a los intereses electoralistas y por esta misma razón se ampliaron los créditos extraordinarios y los gastos corrientes de la Administración pública, que según reconoció el propio ministro de Hacienda en la presentación del Presupuesto, fue excesivo durante el primer semestre, originando un aumento del déficit presupuestario que se ha querido corregir con las medidas del Programa que analizamos.
- A lo largo del primer semestre de 1979, las quejas fueron continuas, por la falta de una Política Económica activa. En el mes de abril se tomaron unas medidas para evitar las desviaciones que se estaban produciendo en la política monetaria, pero fueron medidas muy puntuales sin una visión globalizante. En el debate que tuvo lugar en el Congreso en el mes de mayo sobre la situación económica, los responsables de la Economía no pudieron presentar un Programa concreto a medio plazo y el mismo partido del Gobierno presentó una moción para que se elaborara y a esto es a lo que ha venido a responder el P.E.G.

La conclusión que se saca de estos hechos, y de otros que se podrían añadir, es que la preocupación política ha desplazado los problemas económicos a un segundo plano de interés, como si la democracia pudiera consolidarse sin una economía sana. La laboriosa gestación de la Economía Social de Mercado en el período de la constitución de la República Federal de Alemania nos muestra aquí una patente divergencia con la actitud de nuestros políticos y de nuestra sociedad, aunque, lamentablemente coherente con nuestra historia política que no se ha caracterizado por su realismo y acierto en afrontar los problemas económicos.

En la segunda parte del Programa Económico del Gobierno que, como hemos dicho es la que más nos interesa, podemos distinguir dos secciones muy claras. La primera es, sin duda, la parte medular del P.E.G., porque en ella se define, sin las ambigüedades que caracterizan a la Constitución, el sistema en el que ha de enmarcarse la actividad de la economía de nuestro país en los próximos años. En la otra sección se trazan las líneas básicas de actuación de la política Económica a medio plazo.

Es curioso que para justificar la decisión por el sistema de economía de mercado se aporten sólo razones técnicas y no se haga ninguna referencia a los aspectos axiológicos, con el consiguiente debilitamiento de la fundamentación que esto implica.

El argumento principal que se emplea es que en un mundo tan cambiante como el actual se necesita un sistema muy flexible para acomodarse a los continuos cambios en la estructura de demanda y en las condiciones técnicas de producción y esto se logra mejor con el mercado que con la planificación. El razonamiento no resulta muy convincente en los términos en que se plantea porque si se trata sólo de un problema de incertidumbre, se podría razonar lo mismo a nivel de Empresa y parece difícil admitir que por la opacidad del futuro se haya de prescindir en la gestión empresarial del instrumento de la planificación. La llamada planificación estratégica pretende precisamente conseguir esa flexibilidad que requiere la gestión económica para estar en un proceso continuo de revisión, pero siempre parece más seguro ir modificando el rumbo en función de las circunstancias que no saber adónde se va.

Con esta crítica no queremos, en modo alguno, que se entienda que proponemos la alternativa de la planificación a la del mercado como más conveniente para el funcionamiento de nuestra economía; queríamos mostrar solamente lo frágil de la argumentación a favor del mercado por las consecuencias que pueda tener cuando la implantación de un auténtico mercado exija reformas estructurales con elevados costes sociales.

Consideramos, pues, un acierto, aunque sólo sea a nivel semántico, que este documento se haya presentado como un "Programa", aunque esto haya exasperado a ciertos economistas de izquierdas y a algunos políticos que no se resignan a juzgar al P.E.G. en el contexto en que ha sido propuesto por sus autores y lo rechazan porque no casa con sus criterios de planificación. Sin entrar en la discusión sobre si hay algún tipo de planificación que sea compatible con el funcionamiento del mercado, hemos de concluir en este punto, que el P.E.G., al menos semánticamente, está de acuerdo con la línea más ortodoxa de la Economía Social de Mercado, y con las concepciones más liberales de los sistemas de mercado. Es significativo, a este respecto, que cuando se ha objetado al P.E.G. que al hablar de la reconversión de sectores sólo se toman medidas para el siderúrgico y el naval, el ministro de Economía señor Leal haya respondido, en perfecta coherencia con este planteamiento, que eso es problema de la iniciativa privada y que se hace excepción con los sectores citados por la importancia que tiene en ellos la Empresa Pública.

Definido el marco de la Política Económica que se ha de practicar en estos años, podemos ya adentrarnos en lo que considero lo más específico del Programa que analizamos.

Un estudio detenido de todo el Programa nos permite concluir que todo está pensado con la finalidad de crear confianza en la iniciativa privada para que se anime a invertir. Aunque en una relación de medios y fines, habría que decir que el objetivo explicitado en el P.E.G. es el de conseguir en los próximos años las tasas de crecimiento más altas que sean posibles, sin fuertes desequilibrios en los precios, para que se cree el mayor número posible de puestos de trabajo y, por tanto, el estímulo de la inversión privada tiene razón de medio, se pone tanto énfasis en asegurar las condiciones para que esto se produzca que, a veces, se puede dudar de cuál es el verdadero fin y cuáles los medios.

Según esto, la operatividad del Programa se ha de reducir de la verosimilitud de que se gane esa confianza de la iniciativa privada y con ello se estimule la inversión, y es aquí donde creemos que un planteamiento más en la línea de la Economía Social de Mercado habría garantizado un mayor éxito.

Se ha dicho, a propósito del P.E.G., que un Programa que agrade a todos los grupos sociales sería algo inoperante y utópico. Históricamente creemos demostrable que esto fue lo que se consiguió con la Economía Social de Mercado. Y aunque la actitud de las Centrales Sindicales de nuestro país sea muy diferente de la que adoptaron los Sindicatos alemanes después de la experiencia del nacional-socialismo, el acuerdo conseguido en los Pactos de la Moncloa demostró que cuando hay compensaciones que permiten distribuir realmente la



carga con cierta equidad en el cuerpo social es posible conseguir, la colaboración de todos y esto es, precisamente lo que se echa de menos en el P.E.G. que parece querer reanimar la actividad de la Empresa, olvidándose de la realidad social.

Para conseguir una sistematización más operativa, en el estudio de las líneas básicas de actuación, de la Política Económica a medio plazo que propone el P.E.G. vamos a agruparlas en los siguientes temas: política de reasignación de recursos, política de rentas, política de inversión y actuación del sector público; con ello podremos poner más de relieve las convergencias o desviaciones de los criterios que hemos considerado específicos de la Economía Social de Mercado.

El Programa afirma, con acierto, que para hacer frente a la crisis actual el camino es mejorar hasta el máximo la reasignación de recursos. Creo que no hay duda de que la crisis que vivimos no es una crisis de demanda como la de 1929, sino de escasez de recursos y, por tanto, de oferta, y que es técnicamente consistente reconocer que el mercado es el sistema económico más eficaz para el aprovechamiento de los recursos.

Hay que advertir, sin embargo, que el mercado asigna los recursos según los deseos de la colectividad expresados a través de la demanda y, por tanto, si el poder de compra está muy desigualmente distribuido, pesará excesivamente en la demanda el interés de los que tienen rentas elevadas y, en consecuencia, los recursos escasos no se utilizarán en función del bienestar de todos. El mercado, además, no es el medio más flexible para transmitir la información a través de los precios si sectores importantes de la producción tienen una estructura más o menos monopolista.

Se echa de menos en el programa la conciencia de que hoy por hoy el mercado no puede funcionar en España correctamente por las dos razones apuntadas y por eso nos parece un grave error pensar que, con una política de liberalización de precios y de rentas, se va a conseguir que funcione un sistema de precios relativos que haga innecesario todo tipo de intervencionismo. La experiencia muestra, y el mismo Programa lo reconoce, que la liberalización de algunos precios como los de los automóviles y el del dinero no ha servido más que para facilitar sus subidas. La Economía Social de Mercado exige, pues, crear unas estructuras que como decíamos antes suponen un fuerte coste social porque se enfrentan con los intereses de poderosos grupos de presión.

El P.E.G. anuncia algunas medidas para romper las situaciones de monopolio, como las liberalizaciones de las importaciones, pero no se mencionan otros instrumentos igualmente importantes como mejorar los canales de distribución en el mercado interior para que los márgenes de los intermediarios no aumen-

ten desmesuradamente y sin justificación, los precios y, lo que es más inexplicable, se prescinde aparentemente de todo el aparato contra prácticas restrictivas de la competencia, que es el instrumento fundamental que utilizan los países que defienden el funcionamiento del mercado.

Por otra parte, los sectores más comprometidos para la política de precios, el energético y el agrícola, no son tratados directamente en el Programa. Se considera que el Plan Energético Nacional resolverá los problemas del primero, pero hay que recordar todas las vicisitudes que pasó este Plan, por la actuación de los grupos de presión hasta llegar a su aprobación en el Congreso a pesar de las muchas objeciones que le puso la oposición. Con respecto a la agricultura, quizá sea un motivo de esperanza la favorable acogida que tuvo el Programa presentado al Congreso por parte de todos los grupos allí representados.

Resumiendo, pues, lo que se refiere a la política de reasignación de recursos, parece que hay falta de valentía para reconocer la situación real, que exigiría importantes cambios estructurales para que pueda funcionar el mercado de acuerdo con el modelo que nos sirve de referencia. El instrumentario aplicado para corregir las estructuras de partida resulta poco adecuado dada la importancia que tienen las referidas políticas para crear y mantener la competencia.

La política de rentas está tratada explícitamente en la primera parte (página 30 del P.E.G.) a propósito de la revisión prevista en el Decreto-Ley de diciembre si los precios superaban el tope establecido para junio, y de un modo indirecto pero muy "oportuno" en el epígrafe de "crecimiento y solidaridad" (pág. 57) al trazar las líneas básicas de actuación respecto al empleo.

Se afirma que es posible en los próximos años una tasa de crecimiento de la economía española entre el 4 y el 5 por 100; que esta tasa es necesaria para reducir el paro y que sólo se conseguirá si el crecimiento de los salarios reales no absorbe el crecimiento de la productividad y, además, no trata de neutralizar, con revisiones de rentas monetarias, la pérdida de poder de compra imputada por el encarecimiento de los crudos.

Dada la insistencia con que se ha afirmado en épocas anteriores que los salarios han de crecer al ritmo de la productividad y el que, como mínimo, sus subidas han de cubrir la pérdida de poder de compra reflejada por el índice de precios al consumo, parece excesiva la pretensión de que se renuncie, ahora, a esos criterios cuando ni siquiera se intentó eso en una situación tan extrema como la que existía en el momento en que se aprobaron los Pactos de la Moncloa. Encontramos aquí un indicador de esa falta de sensibilidad social por la que consideramos que el P.E.G. se desvía del equilibrio que caracteriza a la Economía Social de Mercado.

Es verdad que nuestra economía se encuentra ante una inflación de costes que hay que superar para resolver los problemas del paro, pero para que la carga se distribuya equitativamente, además de proseguir por el camino iniciado de un sistema fiscal más progresivo, habría que garantizar que iban a ser también seriamente afectadas las rentas de carácter especulativo y, sobre todo, que se iban a agotar todas las posibilidades que tienen las Empresas de reducir costes mediante una mayor racionalización de su gestión.

El problema de fondo está en tratar de que el excedente empresarial vuelva a recuperar la proporción que tenía en la distribución de la renta global, pues en estos últimos años ha habido una redistribución a favor del trabajo que ha aumentado su participación. Es importante recordar que, en contra de lo que muchos piensan, la participación del trabajo en la renta nacional de España no es muy desigual a la de otros países, si se tiene en cuenta el volumen de la población asalariada en España. Las grandes diferencias en la distribución de la renta no corresponden a lo que recibe el trabajo y el capital, sino a la distribución personal. De todas formas, para tener una idea completa de lo que significa esta política de rentas, que como hemos dicho antes es un factor básico de la Economía Social de Mercado, hay que completar este análisis con el de la política de inversiones.

La política de inversiones comprende los criterios sobre dónde y quién ha de invertir y cómo han de financiar esas inversiones. En el Programa está claro, y en perfecta coherencia con los postulados de la Economía Social de Mercado, que se deja al empresario decidir los sectores y la localización y que se da preferencia a la iniciativa privada, centrándose la atención en el problema de los fondos para invertir.

Para reanimar la inversión privada que, como hemos dicho, es el objetivo instrumental más importante del PEG, hay que remover los obstáculos que la han llevado a su postración actual. El Programa atribuye la atonía inversora a la falta de claridad sobre el sistema económico que va a tener vigencia, a las dificultades para el aprovisionamiento de productos energéticos, a la indefinición del marco legal para las relaciones laborales y a la caída del excedente empresarial. Se afirma que se ha ido poniendo remedio a todas esas dificultades y en el párrafo de las líneas básicas de actuación dedicado a la “financiación de los procesos de inversión” (Pág. 66 del P.E.G.) se trata de superar el escollo de la falta de fondos que se atribuye a la disminución de los beneficios de las Empresas, a la caída del ahorro y al elevado precio del dinero.

Sin entrar a juzgar el acierto del diagnóstico (las Encuestas de coyuntura manifiestan repetidamente que, según los Empresarios, la causa principal del retraimiento de la inversión es la falta de demanda), conviene recordar aquí

que el bajo nivel del ahorro privado es un mal endémico de nuestra economía que, por eso, ha utilizado formas de financiación claramente inflacionistas en las épocas de mayor crecimiento. Y por lo que se refiere al excedente empresarial parece que, dado el nivel de autofinanciación de la Empresa española, no está justificado que se dé tanta importancia a este hecho para explicar la falta de fondos de inversión, aunque sí la tiene como factor desmotivador para buscar medios financieros en las fuentes tradicionales. Evidentemente el saneamiento de nuestra economía exigiría un cambio de actitudes con respecto a ambos problemas: ahorro y estructura financiera de las Empresas, pero esto requeriría un tratamiento mucho más intensivo que el que parece contemplar el Programa al reducirlo a un problema coyuntural. En lo referente al coste del dinero, el tema se quiere afrontar abiertamente, prosiguiendo con la reforma del sistema financiero que viene coleando desde el Pacto de la Moncloa y, al parecer, tiene que vencer tantos o más obstáculos que el Plan Energético o el Estatuto de la Empresa Pública.

La revitalización de la Bolsa es también otro objetivo que se propone el P.E.G., de acuerdo con esas reformas que tienden a configurar un sistema de financiación coherente con las exigencias de la Economía Social de Mercado. Pero en esto, como en los puntos anteriores, se habla de un modo bastante general y no se concreta calendario, por lo que parece que hay falta de decisión para afrontar problemas que son inveterados en nuestro sistema económico y esenciales para conseguir la funcionalidad del sistema de Mercado que proponemos.

En la concepción general sobre la Política del Sector Público, que está extensamente tratada en el Programa, no hay duda de que se quiere evitar que invada el terreno de la iniciativa privada o dificulte su funcionamiento. Creemos, sin embargo, que hay bastante confusión conceptual en los criterios para delimitación de competencias y no aparece en ninguna parte ni la más velada alusión al principio de conformidad con el mercado que, según hemos dicho, es uno de los criterios decisivos para definir una Economía Social de Mercado.

Por lo que se refiere al Gasto Público, se establece el criterio de que su crecimiento se ha de mantener por debajo del incremento del PNB, no incluyendo para este tope las transferencias del Estado a la Seguridad Social (página 80 del PEG). Está claro que así se da una primacía al interés privado, pero parece que sería más racional controlar su volumen mediante los análisis de costes-beneficios que por limitaciones cuantitativas referidas a una magnitud, como en el caso propuesto. Se añade, además, que se ha de mejorar la participación relativa de la inversión pública en el total de gastos, pero no se especifica si se trata de inversiones de infraestructura y servicios

que son específicos del sector público o en empresas nacionalizadas, cuya necesidad había de probarse previamente. Se afirma que con estas inversiones se quieren crear puestos de trabajo, pero se pone la limitación de que no ocasionen gastos públicos corrientes, lo cual parece corresponder mejor a la situación de Empresas productivas que a los servicios públicos propiamente dichos y cuyos límites son también bastante elásticos.

En el párrafo dedicado a la Empresa Pública se insiste en que no ha de ser discriminada y concurrirá al mercado en igualdad de condiciones con la Empresa privada, se gestionará con criterios de rentabilidad, pero tratará de corregir los desequilibrios actuales o potenciales del mercado y se tendrá en cuenta su capacidad de generar economías externas. En un planteamiento así, no resulta fácil encontrar la coherencia y operatividad que exige un tema tan delicado para la definición de un sistema preciso y exigente como el de la Economía Social de Mercado.

Para concluir vamos a resumir en los siguientes puntos los aspectos más relevantes de nuestro análisis:

1. El Programa analizado está pensado en función de una economía libre de mercado pero no aplica los criterios que consideramos determinantes de una Economía Social de Mercado.
2. Resulta poco consistente la fundamentación del mercado, por motivos técnicos, sin ninguna referencia a la defensa de los valores fundamentales que representa este sistema.
3. Parece que se sigue sin dar a la economía la importancia que tiene para la consolidación de la democracia y que sería lo que justificara los sacrificios que impone la aplicación de un sistema tan exigente como el de la Economía Social de Mercado.
4. Se echa de menos un equilibrio para compensar el coste social que supone la superación de la crisis por el deseo de estimular al máximo la reanimación de la inversión privada, comprometiendo el éxito del Programa y desviándose de lo que tanto contribuyó a los resultados conseguidos con la Economía Social de Mercado en otros países.
5. No se afrontan, con la decisión requerida, reformas estructurales imprescindibles para el correcto funcionamiento de la Economía Social de Mercado como la creación de una auténtica competencia, una distribución más uniforme de la renta, los supuestos para una política coyuntural, etc.

6. La actuación del sector público queda definida confusamente y se ignora el principio de conformidad con el mercado, al mismo tiempo que se renuncia al de subsidiariedad.
7. Es muy positiva la tendencia del Programa a reconocer la autonomía de las partes negociadoras en los Convenios Colectivos; resulta también coherente con la Economía Social de Mercado la definición de la política del sector exterior y la libertad que se reconoce a la Empresa para sus decisiones de inversión.

	Media de las tasas reales 1970-75	Tasas reales		1977			1978		1979			1980 Previsión según presupuesto
		1975	1976	Plan Carriles	Previsión OCDE	Tasa real INE	Previsión Moncloa	Tasa real INE	Propuesta Fuentes Quintana	Propuesta Gobierno Dic.	Rectificación Agosto	
1. Consumo Privado	4,5	2,1	2,3	2,6	1,5	1,9	—0,6	2,9	2,2	3,7	1,2	
2. Consumo Público	5	3,7	4	4,5	3	3,7	4,0	5,5	3,6	6,0	5	
3. Formación bruta de capital	3,7	—3,4	—1,4	3	—2	—5,1	—2,5	—4,4	9,4	8,4	3	
4. Construcción	3	—2,5	—1									
5. Resto FBC	4,5	—4,5	—2									
6. DEMANDA INTERIOR	4,4	0,8	1,6	2,9	1				3,9	4,9	2	
7. Exportaciones	7,9	—2,7	7,7	6,5		9,6	13,0	11	12,3	7,2		
8. Importaciones	8	—2	5,2	3		—5,5	1,0	0,8	8,0	8,0		
9. PIB A PRECIOS DE MERCADO	4,2	0,8	1,7	3,5		2,5	1,1	3,1	4,5	4,8	2,5	3 6 4
10. IPC Promedio		17	17,6			25	22		12	12,5		
11. IPC Intermensual		14,1	19,8			26,4	15	16,5	9	10	16	12,50 6 13,50
12. Paro (Creación PT)						7			200.000	150.000		
13. Déficit Presupuestario			33.000			122.000	124.000			195.000		290.000
14. Disponib. liquid.			19,2			18,7	17	19,9		17,5	20,3	
15. Crédito sector privado			23,5			23,4	16	13,7		16,9 (0,17, 4)	16-17	

## IX. EL PAPEL DEL EMPRESARIO EN UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO (\*)

---

### 1. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO

Ludwig Erhard, uno de los políticos más destacados en la defensa sistemática de un Orden de Economía Social de Mercado y que con sus más acervado convencimiento llevó durante varios años los destinos de la política económica —que ha presentado resultados difícilmente igualables, tanto en el orden económico como en el social—, contestaba en 1950 a una carta abierta de O. A. Friedriech que exponía serias consideraciones sobre la política económica que se aplicaba entonces en los términos siguientes: "... la Economía de Mercado es una espada de doble filo y que no asegura, sin duda, al empresario un destino cómodo y una pensión gratuita, sino que, por el contrario, le exige un gran esfuerzo" (1). A esta afirmación debe añadirse la pronunciada dos años después, en 1952, que dice: "El que quiera una economía empresarial libre y el que vea en la función empresarial algo valioso, éste puede o, mejor dicho, debe aceptar también la Economía de Mercado con todos sus riesgos... El empresario que está dispuesto a conseguir beneficios, debe también, naturalmente, estar dispuesto a aceptar pérdidas —para ello es empresario—. Sobre esto, no admito ninguna negociación, pero yo creo, que esta concepción sirve también a los intereses de los empresarios. El que exige en una coyuntura expansiva el favor de la evolución, no debe exigir en tiempos inversos del desarrollo el apoyo estatal" (2).

A estas exigencias planteadas a la estructura básica de una Economía de Mercado y al comportamiento empresarial deben añadirse las exigencias a la política económica cuando señala: "El empresario soporta la responsabilidad de su empresa y esto no es poco. Tengo que aceptar que debe ser una preocupación justa de todo empresario, el preocuparse también de la orienta-

---

(\*) Ponencia presentada por el Prof. Dr. Santiago García Echevarría, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.



ción de la política económica, ya que, en caso de duda, él es o bien el que percibe las consecuencias de una mala política económica o el que puede también exigir los frutos y ventajas de una buena política económica" (3).

En estas tomas de posición, de primera mano, sobre el papel del empresario en una economía social de mercado, se descubren los aspectos fundamentales en cuanto a las exigencias al entorno y, en primer lugar, a la política económica, tanto por su incidencia en la actuación y en los resultados de la actividad empresarial, como en las exigencias al empresario sobre los riesgos y oportunidades sobre los que debe actuar. El problema se debe centrar, pues, en que la política económica, que debe velar por la buena marcha de la economía y que afecta a los diversos grupos de intereses, se configure de manera que establezca y vele porque se cumplan las exigencias del funcionamiento de una economía de mercado y porque el empresario realice su gestión de manera que a las exigencias de oportunidades adopte, al propio tiempo, las medidas para correr con los riesgos.

Las características organizativas de la economía de mercado implican una descentralización de las decisiones económicas a las unidades empresariales. Esto exige además una distinción clara entre las competencias del Estado y las de las unidades singulares; para ello deben determinarse los puntos de interdependencia entre ambas. Precisamente tanto la determinación de estas interdependencias como la creciente incidencia de la actuación del Estado con su política social, se aprecia en los resultados de los estudios empíricos realizados en diversos países occidentales. Puede destacarse, como resultado de los mismos, que la situación actual se caracteriza por un retroceso en el interés por ser empresario debido al peso de la política de Sociedad y a la posición negativa por parte de grupos sociales frente a la figura del empresario. Puede decirse que el predominio de una amplia política social que descuida frecuentemente, en sus planteamientos, su incidencia en el sistema económico y en la empresa repercute seriamente en la predisposición a una actuación empresarial. El papel adquirido por el Estado, como protector universal, lleva a que se rechace la actitud dispuesta a correr el riesgo que implica toda actividad empresarial.

Por otro lado, la posición negativa generalizada de diversos grupos de la Sociedad frente a la actividad empresarial ha sido un segundo factor claramente incidente en la posición del empresario. Entre tanto, en diversos países, se ha iniciado en los últimos dos años una recuperación de la imagen del empresario y de su papel en la Sociedad. Quizá pudiera formularse que esta situación se debe a la poca claridad con que se establecen las diversas áreas de competencia, a la falta de concreción del papel del empresario, tanto por parte de los propios empresarios como de los responsables de la política económica

y social que recurren a definir comportamientos empresariales según las exigencias del momento. Lo que sí está claro, es que se precisa con urgencia clarificar, convencer y proliferar la actividad empresarial como eje clave del funcionamiento de una Economía de Mercado y, con ello, fundamentar realmente el ejercicio de libertades para una Sociedad pluralista.

## 2. CARACTERISTICAS DETERMINANTES DE LA FUNCION EMPRESARIAL EN UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Albach (4), en su reciente análisis sobre la figura del empresario, señala con Erwin von Beckerath como la tran traída y llevada figura del empresario dinámico de Schumpeter se ha convertido en un "deus ex machina" para cubrir o justificar interpretaciones y actuaciones por parte de los responsables de la política económica. La figura empresarial schumpeteriana dista mucho, a pesar de su atractivo, de reflejar la realidad del empresario situado en el mundo actual. El empresario no es un ser que por su propia capacidad dinámica innovadora decide contra viento y marea, casi sin cálculo económico, y que sólo con la fuerza de su idea logra salvar todos los obstáculos, sino que está condicionado tanto a la propia complejidad de los procesos económicos y sociales y a la racionalidad económica, como a la actitud de los diferentes grupos, clientes, accionistas colaboradores, sindicatos y Estado. Es, en este sentido, donde debe encuadrarse la pregunta sobre cuáles deben ser las condiciones exigibles para que pueda darse y desarrollarse la figura del empresario. O dicho en otros términos, cómo deben configurarse los atractivos para motivar a mayor número de personas a que adopten iniciativas empresariales.

Estos atractivos deben darse en el orden de Sociedad y, muy particularmente, en el orden económico, como base para el desarrollo del empresario. A su vez, debe éste adoptar las decisiones económicas bajo su riesgo y oportunidad.

En una Economía Social de Mercado la función empresarial viene definida por las características siguientes:

- 1) En todos aquellos procesos económicos cuyas decisiones se han descentralizado en las unidades empresariales, el empresario es responsable de definir los programas de la actividad económica empresarial, de la asignación de los recursos y de la posibilidad de colocar sus productos o servicios en el mercado.

- 2) Ello implica realizar estas funciones dentro de un cálculo económico que permite determinar alternativas de riesgos y oportunidades. Exige cálculo económico. Puede asegurarse que no existirá Economía de Mercado, si los

procesos de decisión empresariales no descansan, en amplia medida, en el cálculo económico que aflore, en la medida pronosticable, las posibilidades de riesgo y de oportunidad.

3) Además implica descubrir y conocer la posible capacidad real de los mercados para desarrollar su actividad.

4) Aún cuando toda reducción de la competencia constituye, frecuentemente, un atractivo para la comodidad y posibilidades de realización de la actividad empresarial por sus menores riesgos y mayores oportunidades, la aceptación del principio de competencia, como instrumento insustituible para garantizar una Economía de Mercado en la que se puede realizar la función empresarial, es una de las reglas más claras, y en muchos casos la más decisiva para una verdadera función empresarial.

La aceptación de la competencia leal y con las mismas reglas, tanto para todos los partícipes directamente implicados, empresas privadas o Estado, como para los otros grupos sociales indirectamente vinculados al funcionamiento del mercado, constituye la única expresión realista en la defensa de la aceptación de la función empresarial. Sin esta exigencia de competencia no puede funcionar el mecanismo de precios con lo que se incide en

- a) un deterioro y falsificación del cálculo económico y, con ello, en la asignación de los recursos, y
- b) en un deterioro en la aportación empresarial a las necesidades de la sociedad.

5) Pero es que además, la función empresarial constituye una función social de alcance decisivo en la resolución de los problemas de la Sociedad, si a través de su actividad, vía competencia, realiza, de verdad, las mejores aportaciones reales en las mejores condiciones. Esta función social viene además expresada en el hecho de que toda empresa, como conglomerado social, exige respuestas a las exigencias de mejoras en las condiciones de trabajo, etc.

6) Dentro de la Economía Social de Mercado el empresario no se encuentra solo frente a otros grupos sociales, sino que se halla en interdependencias más o menos intensas con otros grupos de la Sociedad. No puede realizarse en una Sociedad pluralista un Orden de Economía de Mercado, caracterizado por la participación en los procesos económicos descentralizados de millones de personas, si no existe una aceptación o consenso básico en esta forma de organizar la vida económica. Ello quiere decir que para la existencia de un orden de Economía Social de Mercado es necesaria, además de la predisposición de los individuos a realizar actividades autónomas, la existencia de un

consenso social. Sin este consenso, difícilmente se podrá realizar, por muy innovadora y dinámica que sea una persona, una actividad empresarial. Sencillamente los riesgos son tan difíciles de calcular que exigirían oportunidades más cercanas a las dimensiones especulativas que a las empresariales propiamente dichas.

Pero para lograr este consenso se precisa convencer a la Sociedad de que los problemas existentes y los nuevos pueden ser resueltos mejor de forma descentralizada que a través de formas de organización centralizada o colectiva. Todo problema sólo puede resolverse por tres vías: a través del mercado, a través de los procesos estatales y a través de una colaboración entre economía privada y Estado. La primera vía se debe caracterizar por dar soluciones más eficaces, económica y socialmente, a los problemas de la Sociedad, dependiendo en gran medida de la figura empresarial, que la vía de los procesos estatales. A éstos, en aquellas intervenciones que realizan, deben dársele más contenido empresarial, actuación, sin embargo, que encuentra sus límites muy pronto en su propia estructura organizativa. La tercera de las vías trata de devolver a la dinámica empresarial procesos que no han sido o no han podido plantearse por la primera. Debe aquí insistirse en que la primera de las vías, el mercado, si funciona adecuadamente, ofrece soluciones mucho más allá de lo que hoy se le atribuye. Y en esta expectativa el empresario, por su parte, debe buscar una respuesta para recoger el protagonismo en muchos procesos que se han planteado en la segunda de las vías.

7) Pero una de las condiciones para que pueda dar el empresario una respuesta mejor, en lo económico y en lo social, es que existan políticos que configuren el orden político y económico de manera que pueda desarrollarse una posición favorable a la actividad empresarial. La tan debatida incertidumbre se centra en una gran medida en la confianza que se deposite en el convencimiento y beligerancia de que los políticos acepten realmente la actividad empresarial en una concepción descentralizada y que con ello permitan un horizonte económico suficientemente largo para que pueda darse un desarrollo del empresario.

No hay más que mirar la historia moderna para ver cuándo se ha dado la combinación de empresarios y políticos dinámicos. El propio desarrollo de varios países europeos se ha dado y se da cuando existe esta combinación. La responsabilidad de los políticos, que quieren garantizar las libertades en una Sociedad pluralista, se debe centrar en dar un orden de sociedad y económico-dinámico, garantía de una actividad empresarial. Pero si un político adopta tal papel no sólo necesitará de su convencimiento personal, sino del consenso social que lo sostiene políticamente. Por lo que, a su vez, el empre-

sario debe, como función básica, demostrar que aporta a la Sociedad soluciones más eficientes para sus problemas que las organizaciones estatales. Este compromiso es uno de los pilares básicos para asegurar la actividad empresarial, lo que a su vez sólo se dará cuando se vele intensamente por el mecanismo que hace posible la continua búsqueda de mejores soluciones: la competencia. Y aquí debe hoy acentuarse que la responsabilidad sobre este mecanismo lo es a su vez tan propio del empresario como del político. La combinación de ambos es condición básica para asegurar la dinámica que exige una Sociedad. En la Sociedad en que no se disponga de ambas difícilmente se logrará sacar adelante una actividad empresarial como eje de la Economía Social de Mercado. La constancia en la política económica debe complementarse con la confianza en el responsable de la configuración política.

8) La caracterización de la actividad empresarial actual, en cuanto se busque en ella la respuesta innovadora a la solución de los problemas de la Sociedad, difiere de la creencia extendida del individuo empresario como emprendedor nato y a todo riesgo. Los procesos de innovación, base para una constante superación de las soluciones a los problemas, implican cada vez más (Albach) (5):

- De organizaciones complejas, de grandes empresas que aseguran una constancia en los procesos de innovación.
- De una capacidad de los mercados para dirigir estos procesos de innovación.
- De la capacidad de cálculo del riesgo por parte del empresario y su relación con la identificación real de las necesidades.
- La determinación de las alternativas posibles para cubrir las necesidades.
- La disposición creciente de recursos propios como base para realizar.

9) Una de las características decisivas para el surgimiento de la actividad empresarial moderna, se encuentra dentro de la propia empresa: la capacidad innovadora en su organización. Las exigencias organizativas, la evolución profesionalizada del management, la creciente separación entre propiedad y realización empresarial, exige de una gran capacidad innovadora para dar respuestas organizativas a las crecientes exigencias de coordinación a las que está sujeta la actividad empresarial. Hoy en nuestro país, ciertamente entre otros, la exigencia innovadora para lograr el cambio organizativo constituye la condición *sine qua non* tanto para la empresa como para la orientación del legislador a la hora de configurar en sus procesos políticos el marco en el que debe resurgir y afianzarse la figura empresarial.

Esta respuesta innovadora a la organización empresarial no constituye una mera evolución misional, sino que el impulso innovador se producirá como consecuencia de la implantación de un orden de Economía Social de Mercado. Pero tampoco se asegura un tal orden económico, y menos se mantiene, si no se asegura el proceso de innovación soportado por múltiples empresarios. La riqueza innovadora de tales procesos descentralizados desborda en dimensiones amplias a las posibilidades de innovación en procesos centralizados e igualitarios.

### 3. EXIGENCIAS FUTURAS A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

Puede señalarse que la función base del empresario, en el presente y el futuro, es hacerse él responsable, en una Economía Social de Mercado, del poder de planificación y de decisión que le concede la autonomía económica en una organización descentralizada. Se debe resaltar que esta función no es tanto una función consecuencia de la libertad individual, sino que es una función asignada al empresario por la Sociedad. Con ello lo que se trata de resaltar es que un empresario, con su capacidad de planificación y de decisión sobre los procesos económicos, es uno de los responsables del funcionamiento del orden económico.

Por tanto, cuando se plantea la responsabilidad empresarial ante la Sociedad, no es una referencia a su aportación social, sino a que es el ente responsable de la delegación de poder que se le asigna en una Economía de Mercado. Así puede decirse que una reducción u ocultación de la competencia, bien por parte de medidas estatales o de medidas empresariales, pondría en duda la responsabilidad que implica la libertad empresarial, lo que es tanto como encontrarse con un privilegio sin legitimación (Buedenkopf) (6). Cuando se logra un orden económico y de sociedad en el que el poder sobre el mercado se equilibre puede hablarse de un empresario libre.

El mantenimiento de la competencia constituye, pues, la primera exigencia al empresario para asegurar su propia legitimización en las funciones que le asigne la Sociedad. En esta relación empresa-sociedad la futura evolución trae ya al menos los siguientes problemas (Albach) (7):

- 1) Una creciente separación entre los que realizan las funciones de planificación y de decisión y los que poseen la propiedad de los medios de producción.
- 2) El mantenimiento de un orden de competencia es función conjunta del Estado y del empresario.

- 3) Es necesario buscar un equilibrio interno entre los intereses de los consumidores, trabajadores y empresarios.

La búsqueda de una solución a los conflictos de intereses de los diferentes grupos nucleares y satélites comprometidos con la empresa constituye una tarea que definirá la capacidad empresarial solamente cuando la empresa convenza de que las aportaciones que realiza solucionan de forma más eficiente los problemas sociales que otros sistemas, entonces se sentarán las bases para un consenso de la Sociedad por una Economía Social de Mercado. Sólo cuando se logre convencer de la superioridad de este orden económico, que centra las libertades en la responsabilidad empresarial, se verán creadas las bases para una sociedad pluralista. Cuando esto no se logre, difícilmente podrá obtenerse el consenso necesario para que este orden económico sea aceptado y para que se pueda desarrollar una actividad empresarial autónoma.

Con lo que se observa que no puede admitirse la concepción del empresario, cuya función es, como se vuelve a insistir recientemente, la de hacer lo mejor posible su actividad productiva y de ahí no debe salir. Sin duda, ya esta tarea es ardua, pero es insuficiente para legitimar el poder que le concede un orden de Economía Social de Mercado. Del empresario depende en gran medida que se pueda desarrollar este orden económico. Y del Estado depende que con sus actuaciones normativas y/o administrativas no desvirtue o haga imposible el ejercicio de poder cedido al empresario para una solución eficiente de las necesidades. Lo que implica una estrecha interdependencia que obliga a considerar, exigir y realizar por parte del empresario los condicionantes que le hagan posible la realización de su función delegada por la Sociedad y, por parte del Estado, dar con su actuación las condiciones necesarias para el ejercicio de la actividad empresarial, exigiendo su funcionamiento, pero no interviniendo en el mismo. La existencia de una Economía Social de Mercado depende de ambos y de ahí la exigencia "política" al empresario y la exigencia "empresarial" al político.

Para que surja y actúe el empresario como portador básico de un orden de Economía Social de Mercado es preciso no que se de el empresario Schumpeteriano, sino la combinación de los condicionantes del entorno, en especial del político, de la capacidad empresarial, del equilibrio ajustado entre los diferentes objetivos y fuerzas que actúan en el interior de la empresa (directivos y trabajadores), de la capacidad receptora de los mercados en cuanto a la aceptación de la innovación, y, no por último, de la capacidad organizativa innovadora. No es pues una exigencia a las dotes de un solo individuo, sino que se debe dar la combinación necesaria para que se pueda garantizar verdaderamente una actividad empresarial que sin dominar los mercados realice

su actividad libre y con la responsabilidad que le incumbe por el mandato que recibe de la sociedad.

Con ello se ha querido meramente esbozar que no es un mero protagonismo individual, por muy importante que sea éste, el que decide sobre una ordenación libre de la actividad empresarial, sino el compromiso de los responsables del entorno empresarial y de las estructuras internas de la empresa las que, en el futuro inmediato, puedan garantizar una economía descentralizada, basada en la autonomía empresarial. El papel del empresario en una Economía Social de Mercado es pues una responsabilidad sobre la que recae no ya el destino de la empresa en concreto, sino que define el orden económico y debe garantizar el funcionamiento de una Sociedad pluralista. Sin una defensa de la autonomía empresarial, sin una combinación correcta de los elementos determinantes de la autonomía correcta de los elementos determinantes de la autonomía empresarial será imposible concebir una sociedad libre. Y este es el decisivo papel del empresario: el tipo de Sociedad que se desea.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Erhard, L.: "Deutsche Wirtschaftspolitik", Econ-Verlag. Düsseldorf-Viena, 1962, p. 119.
- (2) Ib., pp. 184-185.
- (3) Ib.
- (4) Albach, H.: "El redescubrimiento del empresario en la discusión político-económica", en ESIC-MARKET, núm. 29, 1979, p. 125 y ss.
- (5) Albach, H.: "Unternehmen und Gesellschaft", en List Forum, tomo 9, cuaderno 3, 1977, p. 113 y ss.
- (6) Biedenkopf, H. P.: "Die gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers in der Marktwirtschaft und Soziales Verantwortung", Ed. por Gemper, Colonia, 1973, pp. 142 y ss.
- (7) Albach, H.: "Unternehmen...", ob. cit.



**B. Documentos sobre  
Economía Social de Mercado**

## I. LA EVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO (\*)

---

El concepto "Economía Social de Mercado" se utilizó en Alemania en dos sentidos diferentes, uno alrededor de 1948 para significar la Política Económica introducida por el entonces Ministro de Economía Ludwig Erhard, la otra para circunscribir la idea programática a la que recurrió la política de Erhard. En lo que sigue es válida la aplicación de las dos acepciones y también la idea que desarrollaron un grupo de economistas y juristas liberales convencidos, al objeto no sólo de facilitar las directrices para la reconstrucción económica de Alemania, sino para poder disponer de un programa a largo plazo para la configuración de un orden económico y social según principios liberales.

La expresión Economía Social de Mercado se emplea aquí en el sentido que más tarde llegó a ser aún más preciso, por parte de Von Böhm, Von Dietze, Eucken, Hensel, Lutz, Maier, Meyer, Schmitt, Schmölders, y los miembros del grupo de trabajo von Breckerath (hay que nombrar además a Jensen, Lampe, Preiser, von Stackelberg y Wessels), así como de las interpretaciones de Röpke, Rütow y Müller-Armack. Este último no sólo acuñó el concepto, sino que lanzó a la publicidad por primera vez en 1946, un importante tratado sobre la Economía Social de Mercado.

El primer grupo nombrado es designado a menudo también como neoliberales u Ordo-liberales —Eucken prefería la segunda acepción—, mientras que el segundo aparecía, incluido Erhard, como representante de la Economía Social de Mercado en sentido estricto. Entre ambas tendencias existía, sin embargo, un alto grado de coincidencia interna, les interesaba, en especial, las propuestas para la configuración del orden económico. Sin duda, respecto al orden social ofrecieron algunas diferencias, que en su día acentuaron Müller-Armack y Röpke.

---

\*) Texto publicado como Working Papers n.º 39 de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares. Autor: Prof. Dr. Christian Watrin, Catedrático de la Universidad de Colonia.

A aquellos círculos, que después de la Segunda Guerra Mundial influyeron en la discusión alemana, pertenecían también economistas y juristas que emigraron antes de la Segunda Guerra Mundial a USA, como von Haberler, Kronstein, Machlup y Mering entre otros. Especial mención merece F. A. von Hayek, que, a pesar de su coincidencia inicial, a partir de su crítica del ideal de justicia social, se ha pronunciado repetidas veces contra la expresión "Economía Social de Mercado" y, por consiguiente, contra algunos aspectos importantes de dicha corriente (Hayek 1962, 1976, pág. 79).

A continuación se trata de esbozar históricamente los puntos de vista de los representantes de la Economía Social de Mercado. En la Parte I, se describen las tentativas para desarrollar un "liberalismo sociopolítico" después del final de la Primera Guerra Mundial y se presentan algunas conexiones con las ideas que surgieron durante y después de la Segunda Guerra Mundial.

La Parte II contiene una proyección más sistemática de los conceptos y describe el origen de las deliberaciones, las ideas para la configuración del orden económico y social, y los criterios sobre el papel del Estado en la vida económica y social.

Presentar la concepción de la Economía Social de Mercado a través de la historia tiene quizá la ventaja de facilitar la comprensión. Pero, además, los padres intelectuales de la concepción, acentuaron enérgicamente la orientación empírica de su empresa y se dirigieron claramente contra proposiciones históricas utópicas para la configuración del orden económico y social. Su argumento de que la Economía Social de Mercado fuera un programa para la sociedad abierta Popper —que debería ser perfeccionado continuamente, pudiera ser el motivo fundamental causante de que nunca se haya llegado a una declaración conjunta de sus posiciones. La falta de un dogma común ha sido censurada por los críticos (Nawroth). No obstante es la expresión de una actitud vital que ama la individualidad y la heterogeneidad.

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Entre las dos guerras mundiales comenzó en Alemania de otra forma que en el mundo anglosajón, un gran debate sobre los principios del orden económico y social. Después de 1918 no se produjo sólo la transición de una economía de guerra a una economía de paz, sino que la controversia en torno al liberalismo y al socialismo recibió nuevo impulso, a la vista de la revolución política interna y del paso a un nuevo orden estatal. Empezó así el aspecto científico-económico de esta polémica, que encontró en los años treinta una en-

trada tardía bajo el concepto "Wirtschaftsrechnungsdebatte" en el ámbito inglés y que hoy se conoce en el mundo científico en general.

En cambio casi se ha olvidado hoy una segunda discusión. Su objeto era el programa defendido por Walther Rathenau, prestigioso industrial, profesional de los negocios y más tarde ministro del gobierno, sobre una "Nueva Economía", que propuso una yuxtaposición de los elementos del sistema económico capitalista y del socialista (von Wiese, 1978). De estas discusiones emergieron por primera vez, junto a las posiciones liberales, pensamientos que después de la Segunda Guerra Mundial jugaron un gran papel en los debates sobre la Economía Social de Mercado y el neoliberalismo u ordoliberalismo. Los economistas liberales sentaron, por aquel entonces, la demanda de restablecer las concepciones liberales del siglo XIX considerando las circunstancias del momento. En lugar —como más tarde se supo— del "laissez-faire-liberalismo" (denominación problemática en cuanto a su contenido) debía abordarse un nuevo liberalismo al que Herkner, por ejemplo, denominó "liberalismo político-social". El motivo fundamental para las discusiones sobre la doctrina del liberalismo clásico no fueron, solamente la guerra perdida y la revolución rusa de octubre, con la que las opiniones marxistas sobre el desarrollo de la economía y de la sociedad superaron por primera vez los umbrales de la concepción teórica para pasar a la política económica práctica, sino también las dudas radicales que se generalizaron en la concepción liberal del siglo XIX y su visión de un sistema mundial inspirado en la cooperación económica pacífica. ¿Cómo se podía llegar, en una comunidad de estados interesados en una competencia pacífica y en un comercio internacional, a una guerra mundial? La teoría imperialista ofrecida por los marxistas como explicación apenas podía satisfacer. Los autores liberales sentaron en contra de esta interpretación, que el partir de principios de libertad había contribuido determinantemente a la caída del sistema mundial liberal y percibieron también que sólo esta aclaración no podía ser suficiente.

Apenas extraña que se reflejen los grandes conflictos político-económicos y sociales en los debates de décadas pasadas. En parte, se perdieron en Alemania por otras vías como el bien conocido debate de la campaña Cobden para la introducción del librecombio. En efecto, poco antes de la unificación alemana bajo Bismark, que más tarde perteneció a los destacados adversarios del liberalismo político-económico, se lograron importantes pretensiones político-económicas del liberalismo (tales como la liberación del campesinado, la supresión de los privilegios de los gremios y —realmente a corto plazo— la transición del librecombio hacia 1860). Sin embargo, con el desarrollo del orden liberal se formó una contracorriente crítica sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX, cuyos argumentos no sólo se refirieron a la crítica socialista de las

leyes del desarrollo en el denominado capitalismo, sino que se basó también en las aspiraciones de reforma social de distintas procedencias. Y no, por último, con la fundación de la "Verein für Socialpolitik" en los años sesenta del siglo pasado, institución que reúne bajo la dirección de Adolph Wagner a aquellos economistas que buscaban la reforma social, se consiguió llamar la atención pública sobre las "cuestiones sociales". Según la convicción de los componentes de esta asociación de economistas, la introducción del contrato libre de trabajo y la libertad individual en ningún caso hubiera mejorado de forma tan persistente la situación de los trabajadores dentro de las reformas liberales, tal y como habían esperado los liberales más optimistas. La disolución de la sociedad preindustrial con su discreta seguridad social, provocó, más bien, la aparición de nuevas necesidades sociales que se reflejaron en las tendencias de proletarianización que encontró nuevas dependencias económicas y condiciones de vida deterioradas en las grandes ciudades.

Los economistas agrupados en torno a la "Verein für Socialpolitik" postularon, por lo tanto, en contra del principio de intervención del Estado en los asuntos económicos, a diferencia de los liberales, "una política estatal consecuente regulando la vida económica de forma eficaz..." (Adolph Wagner) y de medidas estatales de gran alcance de seguridad social para los trabajadores.

Las ideas y proposiciones defendidas por los primeros miembros de la "Verein für Socialpolitik" no pueden ser consideradas, sin más, como precursoras del Estado de bienestar, pues los prominentes representantes, que más tarde bajo la denominación irónica "Kathedersozialisten" se sintieron adictos a las ideas liberales, el más joven de ellos, Lujo Brentano, se destacó como partidario del libre cambio y reformador social o Gustav von Schmoller del que se cuenta que él mismo se ha calificado según su propio juicio, a pesar de su tenacidad por la política social estatal, como adicto convencido a los ideales liberales.

La fuerza de las primeras fases de la "Verein für Socialpolitik" respecto a las opiniones sobre las funciones del Estado y su influencia en las posteriores deliberaciones sobre el orden económico y social no pueden exagerarse. Los programas político-económicos, como el del "liberalismo político social" o el más reciente de la "Economía Social de Mercado" sólo han de ser considerados, a pesar de los intensos movimientos sociales de los años posteriores a las dos guerras mundiales, por el fondo espiritual del debate en aquella época. La gran significación que lo "social" cobró en el siglo pasado en la conciencia pública se alcanzó también en esta época.

En los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, los autores liberales meditaron a fondo, de nuevo, los principios de su filosofía y se esforzaron por

plantear “un programa positivo, constructivo” (Herkner, pág. 47), y que, sin embargo, como se puede demostrar, en ningún momento alcanzó la relevancia pública, que más tarde se le deparó al programa de la Economía Social de Mercado. La inflación y las indemnizaciones eran temas político-económicos, que retenían entonces la atención pública. En el corto período de recuperación económica, que duró desde finales de 1923 hasta el comienzo de la crisis económica mundial, las cuestiones principales sobre el orden económico y de Sociedad no estuvieron en el primer plano del interés general. Sin duda, no se consideraron tres trabajos importantes que se dirigían en contra del estilo intervencionista predominante por entonces en la Política Económica. Dos de ellos proceden de investigadores jóvenes, que jugaron un papel importante en las discusiones posteriores.

A la sazón, Ludwig von Mises publicó su notable crítica sobre el intervencionismo (1926), en la que probaba que las intervenciones estatales en la fijación de precios no consiguen su objetivo y conducen a una mala asignación de los factores de producción. Müller-Armack (1928) publicó un ensayo sobre la política coyuntural en el Estado liberal. Finalmente, Röpke defendió, en principio un pensamiento aproximado al punto de vista de J. S. Mill. Después tuvo validez “como máxima fundamental de la Política Económica la no intervención del Estado” pero se puede aceptar —a semejanza de la interpretación de Mill del principio del “laissez-faire” (págs. 678)— excepciones lícitas a la regla general. Pues hay “intervenciones estatales que son eficaces y útiles” (Röpke, 1928, pág. 866).

La sistematización desarrollada por Röpke, bajo el ideal liberal de libertad económica respecto a las intervenciones estatales, superó ampliamente a la relación formulada por Mill. No sólo consideró más casos de los que hoy se señalan como “no conformes al mercado”, sino que contenía también la recomendación de una “política de distribución directa..., junto a la del Estado... que quita a los ricos a través de los impuestos para dar a los pobres o para descargárselos tributariamente”. Y Röpke continúa: “El Estado espera, por lo tanto, el resultado de la distribución, de este modo, tal como se refleja en el proceso del mercado, para proceder luego a su corrección” (Röpke, 1928, pág. 879). Con ello anticipa unas ideas que, apenas veinte años más tarde, Müller-Armack (1946) expondría como un punto importante del programa de la Economía Social de Mercado.

Si se compara el ensayo de Röpke con el decisivo documento keynesiano sobre “El fin del “laissez-faire”” (1926), resultado de una conferencia en la Universidad de Berlín, puede señalarse en comparación con Keynes, quien en su crítica del individualismo económico solamente considera algunas acotaciones de ensayo sobre la intervención y no intervención del Estado (págs. 31 y ss.),

que constituye una aportación más sistemática y equilibrada. No obstante su trabajo, por de pronto, no tuvo ninguna repercusión pública.

La corta crisis económica mundial planteada poco después de la publicación, condujo en casi todos los países a un profundo cambio en la opinión pública y las proposiciones liberales no encontraron ninguna atención para la lucha contra ella. El abandono por parte de Gran Bretaña del patrón-oro provocó en muchos países una transición a la autarquía proteccionista, lo que a su vez provocó nuevas concatenaciones intervencionistas, en comparación con décadas anteriores por parte de los diferentes gobiernos. Pero en Alemania significó el paso a la dictadura nacional socialista, que en lugar de un orden de Economía de Mercado introdujo un sistema económico completamente diferente y, a decir verdad, a una dirección de la economía, que llevó, finalmente, más sin quererlo que queriéndolo, al modelo alemán de economía administrada centralmente.

Aun cuando los padres intelectuales de la Economía Social de Mercado, después de la Segunda Guerra Mundial, arrancaran de sus predecesores el problema fundamental de reformular los principios de un orden de Sociedad libre, ésta era una nueva situación en comparación con la de los años veinte. No eran de lamentar sólo las consecuencias de una guerra. Se habían interrumpido al mismo tiempo los contactos científicos con el extranjero. Los especialistas de primer orden habían emigrado. Más tarde, a partir de la segunda mitad de la guerra, desaparecieron las últimas posibilidades para publicar libremente, así que sólo en un pequeño círculo, principalmente en Freiburg, podían ser planteadas cuestiones sobre el orden económico. Incluso estos grupos se desintegraron hacia el final de la guerra por el encarcelamiento de algunos de sus miembros (Blumenberg-Lampe). Pero después de la guerra, no sólo permanecían los grandes obstáculos que naturalmente los países padecían después de una de las destrucciones más considerables y que hipotecaban la vida pública. La destrucción de la unidad estatal supuso un ulterior freno. La vida política se puso en marcha lánguidamente. Muchos oradores influyentes creían, además, que sólo mediante los métodos de planificación estatales anteriores era posible actuar socialmente de forma responsable y que acaso podía ser arriesgada una liberalización insignificante del sistema de planificación. El paso a un nuevo Orden Económico, que se basaba en los principios de la Economía de Mercado, no se consideraba factible y se combatía enérgicamente. Sin embargo, se llegó ya en junio de 1948 —casi un año antes de la fundación de la República Federal de Alemania— a la separación del sistema económico dirigido y a la sustitución del dirigismo económico por una política que se denominó más tarde Economía Social de Mercado.

## 2. LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO COMO PROGRAMA DE POLITICA ECONOMICA

Es función del historiador económico seguir las efectivas influencias de un programa de Política Económica en la Política Económica práctica y poner de manifiesto los derroteros que pueden surgir de ello (ver Watrin, 1969). De aquí sólo debiera inducirse un esbozo de las ideas principales que, por entonces, se elaboraron en el reducto de los defensores de la Economía Social de Mercado. Tres aspectos pueden ser realizados:

- 1) La discusión de las proposiciones competentes en la configuración del orden económico y social;
- 2) La tesis de que la nueva configuración del Orden Económico tenía que partir de la idea de un orden global, a saber, de una visión que acentuaba la relación interna entre el orden estatal, económico, social y jurídico (denominado el "problema de la política de orden), y,
- 3) Los aspectos sobre las funciones del Estado en la Economía Social de Mercado.

### 1. *La discusión de los programas concurrentes para la configuración del Orden Económico y Social*

De otra forma que después de la Primera Guerra Mundial, a cuyo final sólo se conocía como Orden Económico el Orden de Economía de Mercado liberal en su expresión de entonces junto al de economía de guerra, se presentaron un cuarto de siglo más tarde numerosas experiencias nuevas que procedían de los diferentes órdenes económicos y que podían analizarse retrospectivamente. Indudablemente se dedicó a las diferentes posibilidades de ordenar la vida económica y social en Alemania más atención que en el mundo anglosajón. Allí se trataba el problema del pleno empleo bajo la influencia de las enseñanzas de Keynes y de los postkeynesianos para los que la cuestión político-económica más importante era el regreso a la economía de paz. Sobre los métodos de cómo dentro de los mismos países debían ser asignados los medios de producción, no permaneció, por lo menos —a pesar de la significación que se concedió en Gran Bretaña al establecimiento del Estado de Bienestar y al debate sobre la nacionalización—, ostensiblemente, ninguna discrepancia fundamental que tal controversia hubiera podido desatar, sobre qué sistema económico se debía elegir. La opinión pública comprendió antes que debía regresarse, después de suprimir las prescripciones de una economía de guerra, al principio de la Economía de Mercado. De forma similar se pusieron de



acuerdo los aliados, ya durante la guerra, respecto al Orden Económico Internacional en Bretton Woods. Los documentos que regulaban los principios del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (G.A.T.T.) contenían los fundamentos de que un conjunto regulado por sí mismo y por bases privadas del sistema de comercio, ambos podían ser suficientes para la validez de economías nacionales concurrentes en el mundo —o al menos en el ámbito no comunista—, si los gobiernos de los propios estados se comprometían a renunciar en una fase inicial al control del comercio exterior y a perseguir una política de crecimiento orientada al equilibrio de la balanza de pagos (Elliot).

Si Alemania se incorporaba a la comunidad occidental y podía regresar de nuevo a la Economía de Mercado, no era, con todo, a corto plazo un camino seguro después de la guerra. A pesar de que los economistas liberales insistían, con gran fuerza, en que el dirigismo económico existente era completamente inservible como sistema económico para la reconstrucción del país destruido por la guerra. El argumento principal era de naturaleza teórica. Las disfunciones del sistema de economía dirigida hubieran conducido a horrendas pérdidas de eficiencia. Sobre todo la supresión de los mercados y del mecanismo de precios no sólo hubiera deformado las estructuras de precios y costes, sino que también hubiera hecho decaer todo el interés de la población por cooperar dentro del marco legal. Con lo que se hubiera favorecido la aparición de un mercado negro y el problema de que los recursos no se utilizaran correctamente y que no correspondieran a las exigencias imperiosas de la reconstrucción (Müller-Armack, Eucken, 1952). Pero incluso después de alejar la dictadura, y era el argumento político, se hubiera presentado la economía dirigida centralmente como la más perjudicial para la libertad humana, entonces, por falta de aliciente económico en muchos casos, no tenía más que establecer la obligación de trabajar para mantener en un mínimo la producción. La economía dirigida centralmente hubiera conseguido así un extenso entumecimiento de la vida económica. El núcleo del problema económico después de la guerra no era la destrucción de las instalaciones de producción, sino la falta de una verdadera cooperación entre los factores de producción (véase Müller-Armack, 1946, página 27). Pero el retorno a la Economía de Mercado se pedía porque sólo ella, a la larga, se podía asegurar la cooperación económica voluntaria y liberar a las actividades productivas dinámicas e innovadoras que podían llevar a cabo la considerable función de la reconstrucción económica (Müller-Armack, 1946, página 28).

Extrañó con qué fuerza los autores liberales vieron el problema de la reconstrucción como una cuestión de restaurar un mecanismo de asignación de recursos propio de una Economía de Mercado. Las proposiciones en el sentido

de un programa de pleno empleo de corte keynesiano fueron rechazadas (Meyer). El retorno a una Economía de Mercado se afianzaba, se defendía con firmeza, en primer término una reforma monetaria. Sus resultados no podían ser puestos en entredicho otra vez por una política inflacionista.

Por consiguiente, no sólo se produjo un rechazo del modelo alemán de economía dirigida de los años treinta y cuarenta y, por tanto "a fortiori", también del modelo de planificación socialista de acuñación soviética, que se introdujo después de la guerra en la zona de ocupación soviética, sino también un rechazo de la política de pleno empleo. Pero incluso nuevas formas de dirigismo económico que más tarde encontraron su expresión en la planificación francesa, se rechazaron con el argumento de que de ella se derivaba una planificación doble, en la que los planes de los consumidores colisionaban con los del Estado, así que a corto o a largo plazo se necesitaba una decisión política sobre si debía dominar el plan estatal o el privado.

Pero junto a amplias deliberaciones detalladas se remitieron al liberalismo del siglo XIX, que, en parte, no se consideraba sin críticas entre líneas como "Paleoliberalismo" (Rüstow) o "Liberalismo Laissez-faire" (Böhm, Eucken, Röpke). Por una vez valió la pena destapar la propia posición del viejo liberalismo, que, además, tenía que defenderse de las numerosas acusaciones provenientes de la economía liberal de aquel entonces.

Contra el liberalismo clásico se aducía que en efecto había logrado la liberación del hombre de los lazos de la vieja sociedad. Pero la supresión de los privilegios de estamento, la introducción de la libertad industrial y la falta de intervenciones del Estado en los mercados privados no eran suficientes por sí solos para asegurar a largo plazo la competencia (Böhm, 1950, pág. 52). En una economía "laissez-faire" se afirmaba mucho más la inclinación de los hombres por limitar la competencia de diversas maneras. Así se formó, en definitiva, una economía cartelizada, en la que las poderosas uniones económicas procuraban dar validez política a sus intereses y podían colocar al legislador estatal al servicio de sus objetivos particulares. Particularmente hay que mencionar una decisión del Tribunal Supremo de Justicia del Reich en el año 1897, según la cual los acuerdos de cárteles eran válidos en principio, según explica Franz Böhm (1948, pág. 198), sentencia que tuvo consecuencias político-económicas importantes. Esto facilitó que Alemania llegara a ser considerada como el "país de los cárteles". Esta situación no pudo ser cambiada hasta el decreto del gobierno militar americano y británico de prohibición de cárteles del año 1948 (ver Sohmen).

Pero Eucken no vio en ello un defecto adicional de la política del "laissez-faire", que daría lugar —como a menudo se sostiene por error— a una "eco-

nomía libre de Estado". Mucho más se hizo precisamente en la época liberal al codificar un derecho rígido de propiedad, de contrato, de sociedades, de patentes y de administración y al mismo tiempo se crearon las órdenes estatales que vincularon una administración funcional con la protección del derecho de libertad del individuo. Sólo "el orden económico y su configuración" no podían ser reconocidos entonces como función estatal (1949, pág. 3). La libertad, que quería garantizar el estado de derecho liberal, estaba amenazada de este modo realmente por los poderes económicos. Se formaron nuevas dependencias, los trabajadores de los patronos, los consumidores de los monopolistas, y los comerciantes de los "konzerns" y de los cárteles. Pero la argumentación que se deriva de ello para el programa liberal dice así: lograr y asegurar la competencia es una función importante del Estado de derecho liberal, si no quiere llegar a ser un Estado intervencionista, que, ora aquí ora allá, interviene según las oportunidades políticas en el proceso económico.

Un punto de vista más importante de la discusión es la acusación realizada en el siglo XIX, y con validez hasta el presente, de que la política construida bajo los principios de una política económica liberal ha causado abusos sociales y que ha sido incapaz de plantear soluciones a los problemas sociales. No se puede negar el peso que tuvieron los problemas sociales en el siglo XIX. Por otra parte, hay que considerar que, en orden a la amplia aceptación que encontró, la crítica al capitalismo de Marx y Engels y la doctrina de la relativa o absoluta depauperación del proletariado, fueron superdramatizadas corrientemente. Por momentos se perdió de vista que precisamente en el siglo XIX, en comparación con el siglo de la sociedad preindustrial, aumentó fuertemente el bienestar de amplios sectores de la población, aún cuando la población en promedio se triplicó. Müller-Armack (1944, pág. 257) llamó la atención, en sus estudios religiosos y socioeconómicos de la llegada del pensamiento social, de que tenía que ser estimada la política desarrollada por los principios liberales en el siglo XIX como una etapa de grandes reformas sociales, que, en efecto, empezaron desde la emancipación de los campesinos de la sumisión a la nobleza hasta llegar a la libertad de establecimiento y el ejercicio libre de la industria y el origen del cooperativismo y de las instituciones de utilidad pública, clericales y no clericales. Medido en razón de las funciones que fueron capaces de solucionar en la sociedad industrial del siglo pasado, sin embargo, este orden social —según Müller-Armack— era demasiado fragmentario. Su desarrollo además se detuvo, cuando todas las fuerzas políticas se adhirieron al plan de que no querían construir reformas sociales más amplias bajo los principios de libertad y de mercado. En su lugar se llevaron adelante por todas partes proposiciones colectivistas y se recomendó el abandono de los principios liberales en la política social. Muchos vieron en ello el progreso social, en lugar de la propiedad privada de los medios de producción implantar la

nacionalización, suprimir el mercado por la economía dirigida nacional y —especialmente en el caso alemán— en lugar del libre comercio exterior implantar la autarquía económica (Müller-Armack, 1946, pág. 176).

Se deduzca como se quiera en el “balance social” del liberalismo político económico (bajo las perspectivas liberales como Chaloner y Henderson, ver Hayek), las necesidades sociales eran enormes después de la Segunda Guerra Mundial. No sólo fueron víctimas de la guerra millones de hombres. Un gran número había perdido toda su fortuna y su hogar, las fábricas estaban destruidas, el colectivismo político había dejado profundas huellas y la sociedad alemana fue sometida a la revolución más grande. Un programa político-económico, que se hubiera remitido en esta situación solamente a la autodirección de las fuerzas del mercado y de la propia responsabilidad, apenas hubiera encontrado resonancia pública. Muchos no podían ayudarse a sí mismos y necesitaban ayuda pública. Un programa de Economía de Mercado sólo podía tener entonces suerte si contenía al mismo tiempo proposiciones satisfactorias para el orden social. La Economía Social de Mercado podía ser la respuesta.

## 2) *La Economía Social de Mercado como Orden Económico y Social*

### a) Problemática de la política de ordenación.

Si se trata de interpretar a la Economía Social de Mercado como un sistema de preceptos públicos, según el cual los hombres pueden convivir, es importante plantear una concepción teórica de partida consistente, que difícilmente podía ser transferida al marco inglés. Especialmente Eucken (1948, 1976), pero también Müller-Armack (1946, pág. 106) manejaron frecuentemente el concepto de “Política de Orden Económico”. Lo entendían así: El efecto de unas medidas de Política Económica no puede ser analizado, como insinúa el macroeconomista, aisladamente del marco institucional, sino que en principio, a toda medida estatal debe cargarse tanto la repercusión sobre el Orden Económico como la influencia del Orden Económico sobre las medidas respectivas a considerar. La Teoría Económica existente del derecho de propiedad en rápido desarrollo trata de repetir esta asociación de ideas por partes. Aquí se pregunta a modo de ejemplo, cómo el sistema de incentivos y retribución o cambios de las normas por ejemplo, influyen en el comportamiento de un gerente de una empresa socialista o de un consumidor en un mercado.

La idea de la “Política de Orden Económico” se concibió, sin embargo, más ampliamente. No sólo se preguntó cómo las simples reglas o sus modificaciones influyen en el comportamiento económico individual, sino que el sis-

tema de reglas mismo se concibió como un todo coherente, en que se unieron por todas partes unas con otras y se influyeron unas a otras.

La "Política de Orden Económico" es, por consiguiente, una cuestión que juega un papel central en todo sistema económico. Las nuevas experiencias de Política Económica así lo explican. De este modo, se comprueba que en una economía administrada centralmente, las autoridades pueden tolerar, en algún caso, una discreta proporción de intercambios en el mercado. De tal manera que por relajación del régimen de intervención de divisas aparece junto al sistema monetario oficial, una segunda moneda, como ocurrió recientemente en la República Democrática Alemana donde la gran afluencia de marcos dio lugar a un sistema monetario "paralelo", por lo que las instancias estatales para mantener el orden global (esto es, la economía dirigida centralmente) se ven obligadas a intervenir a corto o largo plazo. Este ensayo lo ha hecho la República Democrática Alemana en abril de 1979 por una orden que prohibía a sus ciudadanos la posesión de marcos.

El "problema del Orden Económico" es, por último, asimismo un problema económico, que si, como en el caso alemán, un sistema económico fracasado, la economía dirigida, fue sustituido por un nuevo Orden Económico, la Economía Social de Mercado, es, sin embargo, para observarlo atentamente.

Los fundadores de la Economía Social de Mercado estaban, a pesar de todas sus diferencias de interpretación, de acuerdo en que un restablecimiento rápido de la Economía de Mercado era esencial, después de la guerra para mitigar la miseria e impulsar la reconstrucción. Así lo argumentaba Müller-Armack (1946, págs. 27 y ss.): "No la destrucción de las instalaciones de producción, sino el cambio de la organización económica y la falta de una estrecha colaboración entre los factores de producción es el núcleo de nuestras dificultades económicas presentes. Esta situación no comenzó con las bombas, sino que surgió, en parte, en el período anterior a la guerra. El desarrollo de un sistema de dirección rígido con precios, salarios y asignaciones obligatorias, que para fines estatales de guerra se financiaba mediante una fuerte expansión del crédito, ya se extendió en los años antes de comenzar la guerra y condujo, con la implantación del denominado excedente de poder adquisitivo, a una progresiva decadencia del mercado y a un descenso de la productividad, que se contrarrestó al principio con todos los medios de propaganda estatal y que luego al confirmarse la economía de guerra... fue evidente".

Pero el restablecimiento de la Economía de Mercado sólo podía tener éxito, ésta era la opinión preponderante entre los que la recomendaban, si además de la supresión de las leyes reguladoras de la economía dirigida y de la puesta en marcha del proceso del mercado, el ordenamiento jurídico, que en la épo-

ca del nacionalsocialismo se sometió a fuertes modificaciones, se concebía nuevamente de manera apropiada al Orden Económico. Así lo manifestó Böhm (1950, pág. 33), y en vista de ello, todo el ordenamiento jurídico ante todo las disposiciones importantes del derecho privado, del mercantil y del fiscal, posteriormente los principios interpretativos del derecho por los tribunales y la praxis administrativa, tenían que ser adaptadas por el Orden de Economía de Mercado.

b) El Orden de Competencia como aportación jurídica.

La cooperación económica en los mercados y la división del trabajo nacional e internacional pueden analizarse históricamente vistas de muy diversas maneras. Según como se constituya el ordenamiento jurídico, se pueden formar cárteles y monopolios, "Konzerns" y otras formas de limitación de la competencia. Este problema se conoció en Estados Unidos antes, y condujo, allí, a la legislación Anti-Trust. La reconstrucción de la Economía de Mercado en Alemania, que desde el punto de vista histórico se introdujo con la reforma monetaria y económica de 20 de junio de 1948, debía ser, según la opinión de los defensores de la Economía Social de Mercado, motivo para fomentar en el futuro una política consecuente de protección de la competencia. Cómo tuvo éxito esta política en la práctica durante las últimas tres décadas, no es objeto de nuestra exposición (véase, no obstante Sohmen, Hoppmann). Eucken y Böhm, que se dedicaron intensivamente a esta cuestión, lo vieron como un problema de ampliación del ordenamiento jurídico. Se mostraron partidarios de su fomento para asegurar una competencia que funcionara correctamente —como Adam Smith (véase Mestmäcker, pág. 166)— tenían más claro que una legislación orientada de política de Orden responde en un estado democrático a problemas más difíciles. Las decisiones del legislador no pueden ceder a compromisos espontáneos de intereses en el proceso político porque de lo contrario se precipitaría la supremacía política de cada grupo en una legislación que sería adversa a los intereses de aquéllos, "los cuales tiranizarían al gobierno" (Adam Smith citado por Mestmäcker). En su lugar tendría éxito orientar la legislación en orden a la utilidad pública, pues sólo un sistema de normas de derecho que contemple la justicia en general merece la designación de "Economía Social de Mercado".

Ante todo, Eucken opinaba que en el ámbito del Orden Económico el bien común podía ser concretado en el marco, defendido por él, de una competencia funcionalmente apta. Recurrió para ello a la economía liberal clásica. Eliigió para su idea el nombre de "plena concurrencia". Esta designación, que dependía sin más del estado anterior de la Teoría Económica, le ocasionó fuertes críticas. Muchos de sus críticos le reprocharon que la "plena concurrencia"

era sólo una construcción teórica y que, dadas las indivisibilidades, los monopolios naturales y otras imperfecciones del mercado, no podía ser conseguida. En especial, los representantes de las asociaciones económicas y sus asesores científicos pensaban poder rechazar con estas verificaciones toda la concepción. Si es que su crítica no era un pretexto para recomendar el regreso a las viejas formas de limitación de la competencia, se podía ver que con estas objeciones el problema central de un orden de competencia aún no conducía a ninguna solución positiva. Esto dicho abreviadamente, es que la ventaja está en la seguridad de la libertad de actuación del individuo en los mercados y la sujeción del poder económico. El peligro de caer en la dependencia económica se proscribió entonces sólo a los mercados de trabajo, por ejemplo, cuando el trabajador se hallaba frente a una pluralidad de demandantes concurrentes por su capacidad de trabajo. Un monopolio de demanda traba su libertad considerablemente y cuando en una economía, que funciona administrada centralmente, única y exclusivamente las empresas dirigidas por una burocracia de partido son las demandantes, la elimina complementamente.

El significado que los autores liberales concedían a una competencia funcionalmente apta, como pieza central de un nuevo Orden Económico, tenían que defenderlo enérgicamente también contra la imputación de representar los intereses del "capital" o más suavemente de una economía empresarial. Objetaban contra esto que el principio de competencia tenía que oponerse a todas las aspiraciones de naturaleza privada y estatal, que intentaran monopolizar los mercados interiores o exteriores. Sólo bajo esta hipótesis opinaban que una Economía de Mercado sería un Orden Económico, que desde los más diferentes puntos de vista podía apoyar a los consumidores, a los trabajadores y a los empresarios. Ante todo, una competencia edificada consecuentemente facilita a los miembros más débiles de la sociedad una existencia más digna del ser humano.

### c) El Orden Social en el marco de la Economía de Mercado.

El concepto "Economía Social de Mercado", que en la discusión alemana empujó a los adversarios del programa a la crítica (véase también von Malchus y Seraphim), se comprende más fácilmente cuando se evocaron los orígenes históricos de la discusión. Los movimientos socialistas del siglo XIX habían extendido la opinión de que podía ser instituido un Orden Económico por la dirección central del proceso económico y por la propiedad colectiva de los factores de producción, en el que los hombres podían ser verdaderamente libres sin presiones exteriores y que todos estarían libres de necesidades sociales e inseguridades económicas. Al final de la guerra se presentaron experiencias concretas de sistemas económicos socialistas, que se basaban bien en la

dirección central sin propiedad colectiva de los medios de producción, como en el caso alemán, o bien, como en el caso soviético, con consideración de ambas proposiciones institucionales de los teóricos socialistas del siglo XIX.

Ante estas experiencias, los padres intelectuales de la Economía Social de Mercado defendieron la opinión de que la economía dirigida —como podían observar diariamente— llevaba fatalmente a la desaparición de la libre elección del puesto de trabajo, que es inevitable para las autoridades estatales imponer el control total de la obligación de trabajar, que el contrato de trabajo pasaba de ser un contrato privado a una relación de derecho público y a la asunción por parte de las oficinas de trabajo de funciones policiales, en las que se controlaban sí —como acontecía entonces— el trabajador cumplía satisfactoriamente con su ocupación o no, y al que no lo cumplía en caso necesario se le retiraba la cartilla de racionamiento (Eucken, 1948, pág. 116). Los hombres adquirirían nuevas dependencias con respecto a la burocracia estatal por la economía de dirección central que no abarcaban sólo al proceso de trabajo, comprendían también la asignación de los medios de producción para las empresas, la asignación de la vivienda, y la distribución de alimentos, vestidos, muebles y combustibles y, por último, la supresión de la libre elección de los consumidores. Aparte del comercio por los mercados negros era posible aún, en aquel entonces, en todo caso, un intercambio primitivo de bienes.

En vista de ello, los representantes de la Economía Social de Mercado llegaron a la conclusión de que la “cuestión social” había de cambiar por completo. Ya no se considera como en las décadas anteriores la situación de los trabajadores industriales en la sociedad, sino la liberación de todos los miembros de la sociedad de las nuevas tendencias colectivistas. Eucken lo describía así: “La nueva cuestión social (es) la dependencia opresiva del Estado, la amenaza extraordinaria contra la libertad de los hombres, la transformación del hombre en una parte de una gran máquina (y) la nueva inseguridad económica y social, que proviene de esta dependencia” (1948, pág. 119).

Por eso, el restablecimiento de la Economía de Mercado no sólo se haría bajo puntos de vista de distribución y eficiencia, sino que se realizaría bajo puntos de vistas sociales, como el paso decisivo a una reforma social. Un argumento importante en el amplio y completo debate por parte de los representantes de la Economía Social de Mercado era que la Economía de Mercado, a diferencia de las soluciones colectivistas de la cuestión del Orden Económico, tenía “per se” ventajas sociales que no existían en un sistema de planificación económica. En especial, Müller-Armack abogaba, entre otros, con esta indicación por la denominación que él había propuesto de esta concepción.



Pero no hubiera bastado seguramente si se hubiera dado por satisfecho con estas pruebas. La cuestión considerada, y que hasta hoy no ha dejado de discutirse, es si el Orden Social se concibe en libertad o si son inevitables métodos burocráticos-colectivistas, en último término, esto es, la dependencia de instancias estatales, en algunos casos suavizada, pero que, sin embargo, visto en conjunto, tiene que ser aceptada de hecho. Expresado de otro modo: ¿Existen métodos de seguridad social aparte de los del sistema económico soviético y del estado de bienestar anglosajón como una tercera vía, por ejemplo, el "estado de derecho social" que recoge una expresión de la ley fundamental alemana?

Esta cuestión se confirmó. De hecho se argumentó que en el desarrollo del sistema de seguridad social alemán, que se estableció en los años 80 del siglo pasado, contenía elementos para preocuparse de que el gobierno y los partidos políticos no se hicieran con las instituciones de seguridad social para convertirlas en objeto de lucha electoral. El peligro, que las instituciones de seguridad social se convirtieran en la pelota del juego del político, se planteó en principio (aunque bajo otros conceptos) ya en el siglo pasado. Entonces se proponía disminuir el incremento excesivo de la fuerza del Estado central por medio de la autonomía administrativa de las corporaciones subordinadas. Partiendo de este pensamiento tradicional se concibieron las seguridades sociales en el siglo pasado como corporaciones autónomas administrativamente. Debían ser administradas por los asegurados, a ser posible, incluso sin tutela estatal. La analogía remota con la idea de Nozick, de solucionar el problema de seguridad mediante clubs, no puede rechazarse.

Pero en el marco de la planificación central, en la dictadura nacional-socialista, se habían desplazado las bases institucionales del sistema de seguridad social, aunque no se había hecho la reforma legal, en dirección a un sistema controlado y dirigido por el Estado. Con respecto a la reforma de esta situación, las ideas de los padres de la Economía Social de Mercado estaban, sin embargo, menos elaboradas que con respecto a la configuración del orden de competencia.

Pero es que además según las propuestas para la configuración de los demás sectores se cuestionaba el Orden Social. Aquí podemos centrar nuestra atención en este punto brevemente. Se extiende desde la proposición de acabar con los perjuicios y discriminaciones existentes contra los empresarios de la clase media campesina hasta recomendar sobre los perjuicios económicos que pueden tener las familias numerosas, la forma de encontrar ayudas familiares y una configuración adecuada de las tarifas del impuesto sobre la renta, y a las proposiciones sobre el ahorro y la propiedad y a la recomen-

dación de prolongar de forma apropiada a los trabajadores el derecho de co-gestión empresarial en los asuntos sociales y económicos.

Las discusiones muy detalladas de cada una de las proposiciones nombradas —y la lista podría ampliarse— no pueden exponerse aquí detalladamente. Sólo nos remitiremos a que los defensores de la Economía Social de Mercado se daban cuenta de que las realizaciones erróneas de sus ideas podían perjudicar perfectamente el funcionamiento eficaz de una Economía de Mercado. No se abatieron por ello, recordaron que numerosas medidas socio-políticas de la década anterior dificultaron la asignación de los recursos y alteraron el proceso del mercado.

Este argumento no hay que entenderlo en el sentido de la moderna economía del bienestar, que se esmeró en comprobar respecto a ella toda medida de Política Económica, cómo perjudicaba a la eficiencia económica. Hay que entender que más que un orden de Economía de Mercado es como un sistema de reglas económicas, que puede funcionar completamente y conducir a resultados satisfactorios, cuando se satisfacen las reglas del juego: se tiene que garantizar el paso sin fricciones del trueque a los mercados y se tiene que asegurar la libertad de cada uno de los participantes en el proceso económico. En la Política Económica práctica hay, sin embargo, numerosas violaciones de esta norma. Así se fijan a menudo precios y salarios por medio de normas estatales, se dictan protecciones contra los despidos, se conceden privilegios a unos grupos a cargo de otros, o se establecen artificialmente y por órdenes superiores de seguridad pública barreras innecesarias para la entrada a los mercados. Pero éstas y muchas más medidas tienen como consecuencia, cualquiera que fuesen los motivos para su introducción, un peor funcionamiento del mercado. Esto debía evitarse, no obstante, en una Economía Social de Mercado.

#### *d) Funciones del Estado en la Economía Social de Mercado.*

Sobre esto los autores citados estaban de acuerdo sin diferencia en que incluso en una amplia plasmación satisfactoria de su ideal de Orden Económico y Social siempre quedarían pendiente numerosos asuntos, que tenía que afrontar el Estado. Por lo tanto, estaban por desarrollar respecto a las funciones puntos de vista generales, como debía configurarse la distribución de funciones entre el Estado y el Mercado. El principio del "laissez-faire" bajo la interpretación de que el Estado se ha de abstener de toda intervención, se rechazó. Pensaban que las reglas, según las cuales se desarrolla el proceso económico, que, por consiguiente, dan nombre al Orden Económico, se estructuran por el Estado y tienen que ser objeto constante de la atención pú-

blica. O para entrar en contacto con las observaciones usuales o, para expresarlo en la actual interpretación de Rawls (pág. 453), consideraban que una sociedad bien ordenada no podía ser establecida por un solo acto, sino que la vida económica y social era sometida a cambios continuos, que podían producir o bien tendencias de acuerdo con sus observaciones o bien lejos de ellas. No querían renunciar, por consiguiente, a las medidas legales en defensa de su concepción. Estaban convencidos de la capacidad de evolución de los fundamentos asentados por ellos sobre la mencionada estructuración del Orden Económico y la Sociedad. Pensaban en este punto de otra manera que hoy Rawls, cuyo proyecto de sociedad justa dependía de la estabilidad a largo plazo de las instituciones sociales. El mantenimiento y la garantía de la Economía Social de Mercado era para ellos, por consiguiente, para citar una expresión aplicada por Böhm, acometer un continuo "trabajo de jardinería".

Pero junto a los problemas a largo plazo del desarrollo ulterior de un Orden Económico y Social libre está la cuestión actual, de cómo se debe obrar en muchos casos de la vida cotidiana económica, donde es inevitable la actividad del Estado. No se dispone de una lista de actuación o no actuación del Estado. Pero se buscaba formular un principio general de cómo debían permitirse o no permitirse las intervenciones consideradas inevitables. El principio general era compatibilizar las medidas estatales con el Orden Económico y Social libre. En cada caso se debían fijar las posibles vías, que fueran en primer lugar compatibles con el orden de libertad y que a ser posible no llevarán a intervenciones adicionales.

Röpke ha intentado en varios trabajos definir esta regla con la denominación de principios de conformidad para el Orden Económico. Dice que el Estado debe utilizar sólo aquellos medios que "basados en el Orden Económico sean conformes con el mercado" y que la "mecánica de los precios y la autodirección conseguida del mercado por ella no se interrumpa, sino que se les considere como nuevos "datos". Estas medidas las señala Röpke (1948, pág. 259) como conformes al mercado. Por el contrario, son inconformes con el mercado todas aquellas medidas que por medio de los precios o cantidades intenta regular y llevar de este modo un desequilibrio a los mercados respectivos. Entre las últimas medidas mencionadas enumera Röpke los precios máximos y mínimos, mientras que una devaluación de la moneda o un arancel proteccionista, con tal de que éste no sea prohibitivo, lo enumera entre los del primer grupo. A él, como también a otros autores, como Rüstow (1932, pág. 62), Küng (1941, pág. 231), von Stackelberg (1949, página 200), Müller-Armack (1947) y Eucken (1952, pág. 295) les movía el deseo, hasta cierto punto, de presentar un catálogo de medidas estatales con-

formes y no conformes, una osadía que, sin embargo, se evidenciaba tan ambiciosa. No obstante, no olvidó por ello que el objetivo original debía abandonarlo y que los métodos arbitrarios en las intervenciones estatales en los comportamientos económicos y sociales debían ser admisibles. Se deduce, que todo caso particular en atención a las circunstancias especiales de tiempo y lugar tiene que ser analizado, cómo influye una medida estatal en el Orden Económico y Social y muy en especial cómo modifica la capacidad de funcionamiento de la economía de mercado en su conjunto.

El principio de conformidad con el mercado acentúa, sin duda, sólo un aspecto de comparación curiosamente técnico de la intervención estatal en la vida económica y social. No es una respuesta definitiva a la pregunta de qué funciones debe desempeñar el Estado en una sociedad libre y qué decisiones deben ser reservadas a los ciudadanos. En este punto debe señalarse que una de las premisas quizás menos acentuadas del programa de la Economía Social de Mercado es el ideal del Estado de Derecho. Precisamente, en Alemania surgió la concepción del Estado de Derecho (Hayek, 1961, pág. 193).

Los representantes de la Economía Social de Mercado no se han ocupado, sin duda, en detalle del ideal del Estado de Derecho. A esto sólo Hayek en los últimos tiempos le dedicó gran atención a propósito de cuestiones de Orden Económico. No obstante, se puede arriesgar la hipótesis, que especialmente los principios constitutivos y reguladores desarrollados por Eucken (1952, página 254) respecto a la constitución de la competencia, entre otros: mercados abiertos, propiedad privada, libertad de contratación, responsabilidad frente a las actuaciones económicas erróneas, constancia de la Política Económica pueden considerarse como una traducción de la idea de Estado de Derecho al ámbito económico.

Pero la gran dificultad, ante la que se encuentran los sucesores actuales de los padres intelectuales de la Economía Social de Mercado, es el desarrollo del Estado Social o es, sin embargo, el desarrollo, en terminología de Buchanan, del "productive state" frente al "protective state" (Buchanan, 1974, pág. 68). El Estado Social actual no sólo se limita como el Estado liberal clásico a la protección de los derechos de libertad personal y a la defensa de los riesgos, sino que somete las relaciones económicas y de sociedad a intentos de dirección, planificación y distribución según las mayorías representadas en el Parlamento. Pero, como consecuencia de ello surge una concentración extraordinaria de poder en manos de los burócratas y políticos en ejercicio, se necesita la comparación ocasional entre Economía, Sociedad y Estado entre la Alemania del Este y la del Oeste para no desesperar en la posibilidad de reprimir el "nuevo" Leviathan.

---

Nota: La bibliografía correspondiente a esta aportación la encontrará el lector recogida en el capítulo dedicado a Bibliografía

## II. ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: ACTIVIDAD PRIVADA Y PUBLICA (\*)

---

### 1. INTRODUCCION

El momento actual de la evolución española presenta oportunidades y riesgos que son, en primer lugar, en una gran medida irreversibles y, en segundo lugar, irrepitibles. Irreversibles porque la vida de la Sociedad la configuran procesos sociales, procesos en los que participan diversos grupos sociales con determinados sistemas de valores y objetivos, que difícilmente propician una revisión de planteamientos realizados. Irrepitibles, porque en cada momento histórico de una Sociedad las oportunidades y riesgos son algo más que la mera expresión de un cálculo económico; reflejan todo un complejo marco de referencia en el que se apoyan o definen tales oportunidades y riesgos. España se encuentra en uno de esos momentos en los que se procede a configurar un determinado orden, tanto en el plano de la Sociedad, como en el plano económico y en el social. Además, esta configuración parte ya de unas amplias dimensiones, tanto en los planos institucionales como en los procesos sociales, cuya ordenación exige cambios en los comportamientos y actitudes de grupos y de personas, que exigen además de tiempo y principalmente, el disponer de *leitbilder*, de marcos de referencia, claros, ordenados y aceptables con los principios básicos en los que debe regirse una Sociedad pluralista.

Y es básicamente en estos momentos en España donde se le sitúa a la persona o a los grupos sociales ante la falta de marcos de referencias claros y convincentes. La idea de ordenación que es a nuestros efectos tanto como la de aclarar y precisar las distintas interdependencias que reflejan la complejidad de una sociedad y de una economía, constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales elementos que provocan desconcierto e incertidumbre.

---

(\*) Texto publicado como Working Papers núm. 17 de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares. Autor: Prof. Dr. Santiago García Echevarría, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.

Cada persona o grupo social, para que defina sus actuaciones y sus comportamientos, precisa que se le ayude a definir cuál es el leitbild al que debe orientarse con el fin de conocer su grado de adaptación o no, tanto de sus propios sistemas de objetivos como de su actuación dentro del conjunto.

No pueden pretenderse ordenaciones parciales, ordenaciones en organizaciones económicas y sociales, sin conocer cuál es la incidencia de tal ordenación en los otros subsistemas, en las otras organizaciones que configuran una sociedad. Las múltiples organizaciones precisan de un marco y de unos principios que sirvan de guía para ordenar su actuación y su comportamiento. La coherencia, el efecto sinérgico, sólo se producirá, incluso en cuanto a los conflictos de intereses entre personas o grupos sociales, cuando ese marco de referencia, cuando los principios de actuación sean la base común para todos ellos, y este es precisamente el gran momento que presenta España.

Por las características propias del sistema "administrativista" en el que se ha producido el desarrollo económico de los años 60 y hasta nuestros días, el esquema de interdependencia de los procesos sociales y económicos estaba muy definido y poseía muy poca intensidad. Con la evolución hacia una sociedad pluralista se modifica el marco político-social y con ello el esquema de interdependencias entre los distintos grupos sociales e instituciones se intensifica, exige de una nueva ordenación. Y esta nueva ordenación debe ser expresión del propio pluralismo, pero también y, predominantemente, de las exigencias funcionales-organizativas que exige inexcusablemente toda Sociedad moderna que oriente sus miras hacia las libertades, justicia social y eficacia económica. Por ello, esta ordenación no se improvisa, no puede ser la primera expresión o reflejo, ni debe ser la que en un momento coyuntural busque o trate de imponer un grupo social determinado. Debe ser, eso sí, la expresión de la forma de vivir que desea una Sociedad, lo que exige la acertada combinación de los dos grandes componentes: la concepción política de la sociedad y la adecuada organización de la vida económica y social. La interdependencia y mutuo apoyo de ambos componentes determinará el éxito o fracaso.

En esta aportación nos centraremos en el análisis de este segundo componente: el orden económico y social por lo que se refiere a la división de funciones entre la actividad privada y la actividad pública en concreto.

## 2. ORDEN ECONOMICO: ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

No se puede plantear cuál debe ser la división de funciones en la actividad económica y social de una Sociedad pluralista, sino se define tanto el

marco que regula la actividad económica como los principios por los que se rige. Y esto no sólo interesa al político, sino de forma directa e inmediata al empresario. Precisamente éste trata de distanciarse de este problema como algo lejano a sus preocupaciones y responsabilidades. No existe posición más errónea desde el punto de vista empresarial.

Acaba de fallecer uno de los pensadores económicos más insignes, Alfred Müller-Armack, impulsor y protagonista de la idea del orden económico de una Economía Social de Mercado a partir de su obra de 1945, el cual señala que “el empresario tradicional se ha inclinado frecuentemente a distanciarse de las cuestiones fundamentales de política económica para adaptarse con demasiada facilidad a las corrientes anti-economía de mercado... El empresario moderno, el que piensa en el futuro, no puede liberarse de una responsabilidad con respecto al sistema global. Esto es, tiene que adoptar una opción de política económica, opción que le asegure sus posibilidades de actuación en la Sociedad”. Considero que esta referencia de uno de los hombres más significados, como pensador y como político, cuya memoria quiero honrar públicamente con estas líneas, constituyen la base argumental para provocar al empresario en que su función no se ciñe al éxito o fracaso en la empresa, sino a la aportación responsable de la empresa a la Sociedad. Esto es lo que debe entenderse por responsabilidad social de la empresa, que es tanto como contribuir con su actividad empresarial responsable a la configuración de los procesos económicos y sociales. Su compromiso con la Sociedad, su compromiso empresarial, implica una abierta contribución a la creación y desarrollo del orden económico más adecuado que exige una Sociedad pluralista.

Existen muy diversos tipos de ordenación de la organización económica y social de un país. Esta tipología se mueve dentro de dos tipos clásicos: el de una economía centralizada, esto es, en la que las decisiones económicas se forman y deciden en un órgano estatal tanto para las unidades económicas productivas como para las de consumo, y el de una economía de mercado en la que tales decisiones se adoptan de forma descentralizada en cada una de estas unidades. A la hora de configurar el ordenamiento económico y social de una Sociedad pluralista debe buscarse aquel que mejor contribuya a los objetivos de tal sociedad, esto es, aquel orden económico, cuyas posibilidades de actuación económica de las personas, refleje los criterios de libertades individuales, justicia social y eficacia económica.

El único sistema económico que ofrece tales posibilidades, y que además permite la evolución adaptativa con la Sociedad, es el de una Economía Social de Mercado. La vinculación de una economía de mercado con un orden democrático constituye la solución institucional que refleja los criterios mencionados.

¿Cuál es el contenido, la estructura y principios en los que descansa tal orden económico?

Sobre la Economía Social de Mercado se realizan frecuentemente afirmaciones o gestos que denotan más un desconocimiento de la misma que una posición crítica sobre su capacidad para resolver los problemas económicos y sociales de nuestra Sociedad. Descansa en su funcionamiento, por un lado, en el "neoliberalismo" tal como se planteó por la escuela de Freiburg con las aportaciones de Walter Eucken y Franz Böhm entre otros. El objetivo principal de este pensamiento económico es el de asegurar el orden de competencia. Junto a este concepto económico, la Economía Social de Mercado considera la actividad de la política económica estatal y la configuración de la protección social, completando ambos elementos en la economía de mercado con actuaciones "conformes al sistema".

Para Müller-Armack la Economía Social de Mercado no representa, como muchos quieren entender, una forma intermedia entre capitalismo y socialismo, sino que integra un sistema de competencia económica con el progreso social. Se trata de una unidad de pensamiento, de actuación y comportamiento, en la que se vincula la libertad de la competencia con la garantía de la propiedad privada y de la libre iniciativa empresarial para participar en el intercambio económico. La eficacia económica de este sistema es, sin duda, superior a la de cualquier otro sistema, pero además, en una Economía Social de Mercado esta eficacia económica es componente inseparable de las exigencias sociales. Esta parte no puede separarse de la otra; no puede realizarse la una sin la otra. Constituye esta concepción la alternativa humana y eficiente, exigente y flexible, para adaptarse a la evolución de la Sociedad constituyendo todo un reto a cualquier otra ordenación económica y social.

Las características fundamentales que definen el marco y principios a los que deben ajustar sus actuaciones los distintos grupos sociales son las siguientes:

- 1) En una Economía Social de Mercado las decisiones económicas se forman y deciden de forma descentralizada por cada una de las unidades de producción y consumo. (Principio de descentralización de decisiones, de oportunidades y de riesgos.)

- 2) La coordinación de las decisiones económicas se realizan en el mercado. Esto es, las decisiones descentralizadas en producción y consumo confluyen en el mercado, el cual sanciona el valor de tales aportaciones. Los ins-



trumentos que aseguran este poder sancionador, que al propio tiempo es de control del poder económico, son dos:

- a) el mecanismo de los precios, y
- b) la intensidad de la competencia.

3) Aquí es donde se produce la intervención de la política económica estatal no para regular precios como norma, sino para asegurar y fomentar la competencia. Esta tiene que ser muy cuidada y en los casos en los que el mercado no pueda lograrlo, es cuando el Estado deberá intervenir. Esta intervención no es bipolar, esto es, nacionalizaciones o no, sino que existen múltiples formas de tal intervención, debiendo buscarse aquella que sea la más conforme al mercado.

4) Además debe asegurarse por el Estado la aplicación de una Política Social que garantice a las personas y grupos de personas aquellas necesidades vitales en una Sociedad moderna que difícilmente puedan satisfacerse a través del mercado, al menos, para grupos concretos de la población. Esta política social ha de ser coherente, justa y eficaz, tanto desde el plano político-social, como en el de su gestión económica. Y en este último aspecto es donde el Estado debe considerar la supremacía de los sistemas empresariales y su valor para tal gestión.

5) El Estado debe actuar en aquellas actividades en las que la actividad privada no pueda actuar, bien como consecuencia del largo plazo que implica, por su largo horizonte económico, bien por el elevado grado de riesgo que supone. Aquí se plantea el hecho de que para resolver multitud de funciones lo que debe buscarse es una colaboración entre Estado y economía. No debe plantearse la resolución de estas funciones en base a intervención total o no, sino que debe establecerse la colaboración de ambos buscando la mayor eficacia político-social y económica. La vinculación entre ambos campos será cada vez ineludiblemente más necesaria, así por ejemplo, en los campos de la energía, ecología, investigación, entre otros. No existe una línea de separación clara, sino que es muy fluida. Dentro de una Economía Social de Mercado debe plantearse esta colaboración, con lo que se aseguran las ventajas de ambas formas y se garantiza mejor una actuación más conforme al mercado, además de realizarse estas funciones que la economía no puede resolver directamente.

Sin embargo, dentro de esta colaboración deberán fijarse cuáles son las obligaciones y derechos de cada una de las partes con el fin de facilitar el "cálculo" socio-político y económico y poder definir responsabilidades.

6) Existen una serie de actividades que solamente pueden resolverse por una política económica estatal. Me refiero a la “política coyuntural” que trata de frenar los “booms” económicos y las depresiones, regulando o tratando de garantizar el que la actuación económica de las unidades productivas y de consumo se produzca dentro de unas franjas de incertidumbre sobre la evolución económica, evitando situaciones extremas. La política coyuntural solamente puede realizarse por el Estado y constituye, junto al marco normativo que regula las posibilidades de actuación de los individuos, un segundo componente estabilizador en el mantenimiento de una cierta constancia en la evolución económica.

Se centra la política coyuntural fundamentalmente en las actuaciones del Banco Emisor, en las presupuestarias y fiscales. Debe evitarse toda intervención directa sobre el circuito real de bienes, bien estableciendo contingentes, bien actuando sobre los precios. Debe retenerse que toda intervención provoca la siguiente. Es una cadena imparable, por lo que las actuaciones estatales deben centrarse más en el circuito financiero en su más amplio sentido.

Si fuera necesaria una intervención concreta deberá ser considerada no sólo desde un plano político-social, sino desde su incidencia en el sistema económico.

7) Existen además una serie de actividades que por su carácter infraestructural de una Sociedad no pueden ser realizadas más que por el Estado. Tales son las actuaciones en el campo educativo, infraestructural, etc.

8) Las actuaciones reguladoras o las actuaciones directas del Estado deben atenerse al principio de la “conformidad del mercado”, de manera que su actuación no desvirtúe su funcionamiento. Este principio de “conformidad al mercado” debe ser la base de la actuación de todos los grupos que intervienen. Sin embargo, como tendrán que adoptarse medidas que no sean “conformes al mercado” en determinadas circunstancias, deberá procederse de manera que además de valorarse la justificación política de tal actuación, se fijará su duración, su coste y utilidad, de manera que se trate de determinar su valor o aportación al funcionamiento del sistema.

El propio Estado en sus actuaciones presupuestarias y fiscales debe observar y cuidar la incidencia de tales actuaciones en los mercados, de manera que ajuste su actuación a tal principio.

Con esta breve exposición sobre los elementos constituyentes de una economía social de mercado se ha fijado ya un primer marco de la actividad pública y privada en la Sociedad. Puede resumirse la concepción de una economía social de mercado en los siguientes puntos:

1) Economía Social de Mercado es en primer lugar “economía de merca-

do", esto es, un orden económico en el que los individuos de una sociedad planifican y deciden sus actuaciones de forma descentralizada.

- 2) Economía Social de Mercado es, en segundo lugar, "social" por dos aspectos: el funcionamiento adecuado del mercado asegura las libertades del individuo y el control del poder económico a través de la competencia, sanciona socialmente si la aportación de la empresa es real o no; además, asegura una justicia social dirigida a garantizar a los individuos y, en particular, a los sectores más débiles de la población, la disposición de bienes y servicios vitales. Con ambas actuaciones asegura las libertades individuales, es el eje de un ordenamiento económico y social, ya que crea las condiciones para que exista libertad, para limitar el poder económico y facilita la movilidad social.
- 3) Economía Social de Mercado no es una repetición de la economía "laisser-faire". La intervención del Estado es pieza importante en su funcionamiento.
- 4) Lo que la Economía Social de Mercado no es una economía intervencionista; esto implica que no funcionará una mezcla de elementos de dirección centralizada del Estado con elementos de economía de mercado.
- 5) La Economía Social de Mercado es un sistema abierto, lo mismo que la empresa, que poseen una gran capacidad de adaptación a los nuevos problemas de la Sociedad, sin caer en un peligroso pragmatismo. Su actuación se centra en la aplicación adecuada del principio de conformidad al mercado a las nuevas situaciones.

### 3. ACTIVIDAD PUBLICA Y ACTIVIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA ECONOMICO

Definido el marco del orden económico en el que una Sociedad pluralista puede realizar verdaderamente sus objetivos, se plantea cómo se deben dividir las funciones a realizar en una Sociedad moderna. Ya se ha presentado, en la misma enumeración de la configuración del orden económico, una serie de funciones que debe realizar el Estado. Sin embargo, deben precisarse criterios que sirvan para delimitar, dentro de la fluidez que caracteriza a la división de funciones. En primer lugar deben quedar claros los siguientes aspectos deducidos del orden económico descrito:

- 1) En la Economía Social de Mercado el Estado no debe renunciar a diversas actuaciones en la economía. No es una economía sin Estado.

- 2) Las líneas de separación entre la actividad pública y la actividad privada en la economía no son únicas ni definitivas. Son más bien fluidas según la realidad económica.
- 3) La colaboración entre ambos sectores constituye la tendencia actual combinando la eficacia del sector privado con las posibilidades del sector público. Una clara especificación de las implicaciones de cada una de las partes constituye su elemento fundamental.
- 4) Este sistema presenta una prioridad para que sea el sector privado frente al público el que resuelva los problemas.
- 5) El Estado en su actuación no debe considerar sólo sus objetivos políticos y sociales, sino que debe analizar cuándo y en qué medida sus actuaciones atentan contra el ordenamiento económico.

En una Sociedad moderna existen, pues, tres vías para solucionar sus problemas, a saber:

- a) El mercado (economía privada fundamentalmente).
- b) El Estado (actuación pública).
- c) "Management Social System" o Sistema de actuación empresarial responsable para la Sociedad, realizando funciones que no se pueden realizar vía mercado y que actúan con aportaciones que en otro caso las realizaría el Estado. Esto es, el traspasar funciones "sociales" del Estado a la empresa, en la medida en la que la eficacia de este último sistema contribuya a resolver adecuadamente los problemas planteados. Por ejemplo, determinadas actuaciones en el plano ecológico.

Bajo la propuesta de un orden económico de Economía Social de Mercado deben, pues, establecerse diferentes niveles en la actividad pública, a saber:

- 1) Aquellas funciones ya enumeradas que una tal constitución económica le asigna al Estado como regulador de su funcionamiento: intensidad de la competencia, política social, política estructural, política patrimonial, instancia de arbitraje entre coaliciones sindicales y empresariales, política monetaria y crediticia, política presupuesta y fiscal.
- 2) Aquellas funciones que posee como Administración.
- 3) Aquellas funciones que realiza en el campo económico directamente para satisfacer necesidades de productos o servicios.

Aquí dejamos a un lado las dos primeras funciones y nos limitamos a la tercera, esto es, a la actividad directa del sector público en los procesos productivos. Sin duda, las dos primeras actuaciones son claves en la Sociedad, pero no constituyen el objetivo de esta exposición.

Al contemplar las formas y campos de actuación del sector público, entendiendo éste a su vez en sus más diversas instituciones del más diferente rango, se observa su amplia diversificación y complejidad. Considero que a estos efectos es de primordial necesidad la distinción de la actividad pública en dos niveles:

- 1) Todas las actuaciones que están orientadas a prestar a la Sociedad bienes o servicios con un carácter comunitario, esto es, se prestan de forma localizada, en y por instituciones de carácter local. Es lo que denominaríamos "economía comunitaria", en la que el portador y perceptor de estos bienes o servicios es una comunidad limitada, por ejemplo, un municipio.
- 2) Todas las actuaciones que significan una actividad productiva mercantil que ofrece productos y servicios, lo que definiríamos como "empresa pública" en sentido estricto.

Esta diferenciación, que como toda tipología de actividades no pretende trazar una línea unívoca de separación, se justifica a mi entender plenamente por dos causas:

- 1) Por criterios político-sociales.
- 2) Por criterios de gestión empresarial.

Por criterios político-sociales en el sentido de que suponiendo una descentralización de las funciones estatales en órganos de carácter local o regional, estas actividades se encuentran cerca de las personas implicadas en tales procesos de prestaciones, bien como perceptores de sus bienes o servicios, bien como contribuyentes para que puedan realizarse. Ello implica un mayor y más directo compromiso de las personas de esa comunidad al tener que valorar directamente las prestaciones (producto o servicio en cantidad, calidad y precio) con su coste (pago y subvenciones a cargo de impuestos locales). En una empresa pública a nivel nacional se trata de planteamientos más lejanos al individuo, más abstractos, más globales, diluyéndose las posibilidades de percepción directa de los individuos como tales de una Sociedad y diluyéndose el peso de su funcionamiento, vía precio, vía impuestos.

Por criterios de gestión empresarial, se trata en ambos casos de instituciones con sistemas de objetivos en líneas generales diferentes. Las actuaciones

nes empresariales se pueden orientar a alcanzar objetivos de prestaciones o a alcanzar objetivos financieros. Constituye esta la forma de medir tales actuaciones. A nivel de "economías comunitarias" y con todas las garantías de objetivos financieros que consoliden tales economías, se orientan principalmente a alcanzar prestaciones satisfactorias predominantemente. A nivel de "empresa pública" la medición en prestaciones reales es, sin duda, un elemento de medición importante. Sin embargo, no puede prescindirse por sus propias estructuras empresariales, de la medición financiera, de su rentabilidad económica y social. Además la propia gestión y órganos de gobierno presentan características particulares. En la "economía comunitaria" será preciso considerar en los órganos de gobierno los grupos sociales directamente implicados. En la "empresa pública" estarían representados órganos más abstractos de la organización político-social.

En cualquiera de los casos y en ambos tipos de actividades, deberán distinguirse necesariamente en los órganos de gobiernos dos instituciones: una, la que recoja los grupos sociales que representan sus intereses en esa actividad. Su intervención es la de canalizar sus intereses e integrarlos en el sistema de objetivos de la actividad empresarial que es preciso desarrollar para alcanzar las prestaciones. Un "Consejo de Supervisión". En segundo lugar debe crearse la institución que soporte y sea responsable de la gestión y actividad empresarial. Sus criterios de eficacia en la gestión deben constituir la base de sus actuaciones: Un "Consejo de Dirección" en el que de forma directa no pueden intervenir los grupos sociales para imponer sus intereses. Su actuación debe canalizarse vía "Consejo de Supervisión".

Esta actividad pública en el campo económico existe en todas las economías occidentales, pero presentan

- Grandes diferencias en cuanto a sectores y actividades y ello como consecuencia del diferente origen y momento en el que se procedió a tal actuación diversas intensidades.
- Un mayor o menor ajuste a las reglas de mercado.

La referencia que se realiza frecuentemente a que debe realizarse mediante la actividad pública toda aquella función que sea de "interés general" no es válida. Este criterio de "interés general" no puede ampararse ni en planteamientos científicos, ni en experiencias existentes. No es un criterio válido, puesto que no está definido que es "interés general". Lo que hay son "intereses parciales" que se expresan en objetivos concretos.

Las actividades del sector público han sido originadas por los más diversos planteamientos políticos y económicos. Hay, sin embargo, dos componentes

importantes que definen su planteamiento: aspectos ideológicos y los crecientes déficits de la actividad pública. En las sociedades occidentales pesa sobremanera la tendencia a incrementarse estos déficits como consecuencia tanto de la menor eficacia como de la creación de precios y demanda política. A esta problemática es a la que dedicaremos nuestra actuación.

La empresa pública, que no debe definirse solamente por el criterio de propiedad, pudiera éste incluso ser secundario, sino más bien por el grado de intervención del sector público en los procesos de configuración de decisiones y planificación empresarial, es un subsistema u organización que está implicado con sus actuaciones en el funcionamiento económico. No es un ente "neutral", sino que incide en la actividad económica y en el orden económico.

Esta incidencia en las interdependencias y en la actividad económica puede producirse de muy diversas maneras. Puede ir desde una actuación normativa hasta la política de subvenciones. El problema que en especial preocupa es el de los crecientes déficits y ello debido a tres aspectos:

- 1) El primero, de carácter inmediato y concreto que es el de carácter presupuestario y fiscal. Esto es, la financiación de esos crecientes déficits y su peso en las cuentas estatales.
- 2) El segundo, de carácter indirecto, pero decisivo, que es su incidencia en el funcionamiento del sistema económico. La modificación del orden económico puede sin duda plantearse a nivel ideológico, la lucha contra el sistema económico de una Economía Social de Mercado, o por la erosión de este sistema vía crecientes déficits de la empresa pública. Por ello no puede ni debe tratarse de reducir la problemática de la empresa pública a referencias de "interés general", cuyo contenido no puede ser otro que el ideológico, ni a contemplarla en base a sus prestaciones "sociales".

Es bastante más. Es un componente clave en el ordenamiento económico y de Sociedad.

- 3) El tercer elemento lo constituyen los problemas que plantea tanto en el plano de la distribución de rentas como en su contribución a la estabilidad.

Los crecientes déficits de la empresa pública llevan, sin duda, a una reestructuración del sistema productivo y, como lo demuestra la experiencia, a una considerable reducción de la eficacia del conjunto económico. Y ello no sólo por lo que respecta a la aportación económica, sino por lo que afecta a su aportación social. Esta incidencia es muy importante en el ordenamiento

de la vida económica y de Sociedad del país por producir un “incremento político” de la demanda perturbando el funcionamiento del mecanismo de precios como elemento coordinador de una economía de mercado.

Debe señalarse que una expansión de la empresa pública en base a crecientes déficits en su actuación, a una menor eficacia económica y a actuaciones políticas más o menos justificadas, lleva a una modificación del sistema de economía de mercado y ello por su célula más sensible, por su nervio principal: el mercado y la incidencia en el mecanismo de precios.

Frecuentemente se plantean intervenciones parciales que sin esperar mucho provocan las siguientes y alteran totalmente el funcionamiento del orden económico.

Por todo ello es necesario que se delimite de forma clara no ya los sectores de la actividad pública, sino las formas y criterios de tal actuación, y ello, como primera expresión normativa, definiendo el orden económico, su marco y principios.

Sería absurdo negar el papel y la existencia de la empresa pública en una Economía Social de Mercado, pero esta existencia y actuación debe regirse por los criterios de:

- Una eficiencia social y económica.
- Una descentralización de las decisiones y no una concentración de poder; deben ser unidades con decisiones descentralizadas para que tengan cabida en una Economía Social de Mercado.
- Una exacta determinación de su incidencia en el funcionamiento del sistema económico.
- Una organización empresarial, para lo que se diferenciarán los dos órganos mencionados: el que recoge los intereses políticos y el que recoge los intereses empresariales.
- Fomento de una mayor colaboración para realizar determinadas funciones entre el sector público y el privado delimitado claramente derechos y responsabilidades.

#### 4. CAMPOS DE ACTIVIDAD DE LA EMPRESA PUBLICA

Este tema contiene una gran dimensión política y desde el punto de vista científico no son suficientes los múltiples argumentos. Con carácter general pudieran recogerse los siguientes criterios:

- 1) Aquellas actividades necesarias las cuales presentan un horizonte económico muy largo hasta que existan perspectivas de beneficio, por lo que en principio no le es asequible al sector privado.



Sin embargo, puede plantearse una solución de colaboración en dos formas:

- a) estableciendo una colaboración en la que se regule la aportación pública y la aportación privada, de manera que se haga viable,
  - b) realizando el sector privado funciones que al realizarlas el Estado tendría que recaudar medios de éste. Esto es, que el sector privado realice estas funciones, por ejemplo, en el campo ecológico, etc.
- 2) Aquellas actividades cuyos niveles de riesgo son de tal magnitud que no atrae al capital, por ejemplo, en los campos de graves mutaciones estructurales tecnológicas.
  - 3) Cuando se dan estructuras de monopolio. En este caso puede realizarse la actividad pública en muy diversas formas y grados de intervención buscando aquel que mejor satisfaga los objetivos económicos y sociales.
  - 4) Cuando se dan situaciones de mercados oligopolistas deberá intervenir la actividad pública para asegurar e intensificar la competencia. Puede esta actuación realizarse creando una legislación e instituciones de control; puede realizarse creando empresas públicas; puede realizarse con intervenciones directas en las empresas. La elección de la vía más adecuada depende de múltiples factores que no es del caso entrar aquí.
  - 5) La empresa pública puede ser un interesante instrumento de política económica, de desarrollo regional, infraestructural, etc., siempre que su aportación y actuación considere su incidencia en el orden económico y su eficacia social y económica.

## 5. CONCLUSIONES

A título de mera recopilación de lo expuesto podemos señalar como los aspectos más significativos de la división de funciones en una Economía Social de Mercado los siguientes:

- 1) Una Economía Social de Mercado acentúa el carácter prioritario de la actividad privada.
- 2) Dentro de este orden económico el componente social es parte integrante e inseparable. Son las dos partes de un conjunto. Lo social

en cuanto se deriva de lo económico: el poder sancionador de la Sociedad a través del funcionamiento del mercado valorando las aportaciones reales, y lo social como expresión política, el poder de configuración del Estado de la política social.

- 3) Constituye este orden económico la única alternativa válida que garantice los principios de libertades, justicia social y eficacia económica de una Sociedad pluralista.
- 4) No se trata de un sistema económico sin Estado. El Estado juega un papel predominante:
  - Regulando el instrumento del mercado: la competencia. Con ello actúa limitando el poder económico.
  - Creando y aplicando el sistema de política social.
  - Realizando la política coyuntural.
  - Realizando las políticas estructurales.
  - Actuando allí donde las funciones no pueden resolverse vía mercado o bien creando las condiciones para que éste funcione.
  - Realizando una política de rentas y patrimonial.
- 5) La actuación de los distintos grupos que actúan en el sistema económico, incluido el Estado, debe ajustarse al principio de conformidad al mercado. Cuando ello no sea posible delimitando en el tiempo, área y coste tal actuación.
- 6) Debe fortalecerse la búsqueda de actuaciones de mayor colaboración delimitada entre sector público y privado.
- 7) La empresa pública es un instrumento para la realización de tales actividades.
- 8) En la empresa pública, como la expresión de la actividad pública directa en el sistema económico, deben configurarse dos órganos de gobierno: uno que recoge el pluralismo de los grupos sociales implicados; otro que recoge la exigencia empresarial.
- 9) En una Economía Social de Mercado las actuaciones y disposiciones directivas de la empresa pública no deben diferenciarse de la empresa privada. La empresa pública no debe convertirse en "Administración", sino que debe ser "empresa".
- 10) La empresa pública es compatible con una Economía Social de Mercado cuando
  - No interfiere en los mercados desvirtuándolos.

- Sus decisiones sean descentralizadas y no se sometan a una dirección central; esto es, cuando no concentren el poder en un órgano que le lleve más cerca de una economía centralizada.

11) En la empresa pública debe diferenciarse claramente sus componentes

- políticos,
- de gestión,
- de control.

y ello diferenciando las peculiaridades de la “empresa pública comunitaria” y la “empresa pública nacional”.

12) La actividad de la empresa pública deberá orientarse más, en una política real, a la eficiencia empresarial, con el objeto de que realice las mejores prestaciones reales a la Sociedad, que en utopías o ideologías.

13) El tema de la actividad pública en el sistema económico empieza ahora a adquirir una nueva dimensión, decisiva en el ordenamiento económico y en su funcionamiento. Es preciso dedicar mayor esfuerzo científico, político, formativo y empresarial para configurar el sistema de sociedad pluralista que se persigue. Sin el adecuado ordenamiento económico, basado en la división de funciones entre economía privada y Estado, no se alcanzará tal objetivo de Sociedad.

14) Uno de los criterios más destacables de la actuación privada y pública en una Economía Social de Mercado es la de una clara separación e independencia del Estado de las fuerzas económicas. El Estado debe garantizar, en base a su poder, el establecer una clara separación entre economía y estado, debe diferenciar entre poder político y poder económico, de manera que pueda asegurar su función primordial de garantizar el orden de Sociedad y económico.

### III. PROBLEMATICA DE LOS PLANES ECONOMICOS CUANTITATIVOS (\*)

---

#### RESUMEN

1. Los planes de crecimiento cuantitativos se han realizado hasta ahora tanto por organizaciones internacionales como por países concretos por medio de programas a plazo medio. Los objetivos económicos globales o las inversiones, el consumo, la exportación y la importación se han definido en base a datos cuantitativos.

2. Los planes económicos estatales de este tipo no son instrumentos apropiados para elevar el crecimiento económico y el nivel de ocupación y para evitar las crisis estructurales. La dirección estatal de las inversiones incrementa el peligro de inversiones erróneas. A los pronósticos estatales sobre el crecimiento sectorial, así como a la política estructural basada en los mismos, les faltan las informaciones necesarias sobre la futura evolución de cientos de miles de mercados y la capacidad de coordinar entre sí, con los conocimientos disponibles, las múltiples interdependencias entre los mercados. Al contrario del caso de las decisiones de inversión empresariales, faltan en las decisiones de inversión colectivas burocráticas reglas sobre la responsabilidad que puedan considerarse como protección eficaz de errores en la canalización de capital. Las consecuencias sobre el crecimiento y la ocupación de los presupuestos públicos no pueden ser cuantificadas; incluso, las consecuencias de los gastos públicos y de los ingresos no pueden determinarse, frecuentemente, de forma unívoca. La política económica a largo plazo consiste, por lo tanto, en la planificación de un orden económico estable y libre.

---

(\*) Texto publicado como Working Papers núm. 41 de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares y que corresponde al Dictamen del "Grupo Internacional de Economía Social de Mercado", siendo ponente el Profesor Dr. Ernst Dürr, Catedrático de la Universidad de Nuremberg.

3. Todo incremento en el nivel de ocupación exige crecimiento económico previo; política de ocupación es, en primer lugar, política de crecimiento.

Las exigencias de un alto crecimiento económico son: libertad de acceso al mercado, competencia libre, asegurada por la liberalización del comercio exterior, libertad en la configuración de los precios, libertad en la consecución de beneficios en base a la competencia, estabilidad monetaria, así como, un sistema crediticio múltiple abierto y un mercado de capitales desarrollado.

4. En un orden de Economía de Mercado y en condiciones de estabilidad monetaria, las inversiones poseen un efecto elevado sobre el crecimiento y la ocupación. Mediante ventajas fiscales sobre las inversiones y el fomento del ahorro, el Estado puede acentuar aún más este efecto.

5. Las ayudas estatales no deben perseguir el objetivo de mantener estructuras superadas; más bien deben facilitar el proceso de adaptación a los comportamientos cambiantes del mercado.

6. Las restricciones a la importación no son ningún instrumento apropiado para la política de ocupación, ya que si bien mantiene los puestos de trabajo en los sectores protegidos, en otros sectores económicos provocan paro.

7. Los programas de estabilización no debieran contener una determinada tasa de inflación como objetivo a alcanzar. Esta tasa es entendida, inmediatamente, como límite inferior, lo que dificulta la lucha contra la inflación.

8. El único objetivo que tiene sentido cuantificar en un programa de estabilización es el límite máximo de crecimiento del volumen monetario; un banco emisor independiente del Gobierno está en mejor situación para tratar de alcanzar este objetivo.

9. En un país de elevada cultura y civilización como es España debiera ser posible lograr una estabilidad orientada a estos principios.

## PROBLEMATICA DE LOS PLANES ECONOMICOS CUANTITATIVOS

1. Tanto la OCDE como la Comunidad Económica Europea y una serie de países han reflejado en sus programas a plazo medio, objetivos cuantificados de crecimiento, nivel de ocupación y estabilidad. Mientras la OCDE y la CEE han cuantificado meramente objetivos económicos globales, algunos países como, por ejemplo, Francia hasta mediados de los años 60, Noruega y Suecia en los años 50 y Gran Bretaña en los 60, han fijado mediante coeficientes o mediante valores absolutos también magnitudes de inversión por sectores y ramas de consumo de exportación y de importación.

2. Ni los planes económicos cuantitativos globales ni los sectoriales se han cumplido. Este fracaso no solamente se debe a la deficiente utilización de los instrumentos de Política Económica, sino también a que los planes económicos cuantitativos estatales no son apropiados para elevar el crecimiento económico y la ocupación y eliminar las crisis estructurales.

— Una tasa de crecimiento determinada del producto nacional real no se alcanzará, aún cuando la Política Económica consiga los objetivos de inversión del conjunto económico y se hayan cumplido en cada uno de los sectores y ramas de actividad. Además, solamente podrán, en el mejor de los casos, alcanzarse las inversiones deseadas a través de una economía dirigida centralmente, pero nunca es posible a través de una dirección indirecta de la economía.

Quando las decisiones de inversión se adoptan de forma descentralizada pueden compensarse los errores en la estimación de la expectativa, mientras que en el caso de una dirección centralizada de las inversiones se traducen completamente a la realidad los errores del pronóstico incluidos en el plan; pero además la empresa, como consecuencia de su proximidad a los mercados, se encuentra en mejor situación que los funcionarios estatales para estimar más acertadamente el desarrollo futuro. Una dirección estatal de la investigación no disminuye los peligros de inversiones erróneas y de crisis sectoriales, sino que, por el contrario, aumenta este peligro de forma considerable.

— Las instancias estatales no están ni en situación de valorar las perspectivas de éxito de las inversiones en centenares de miles de empresas y en decenas de miles de mercados, ni de soportar el riesgo de decisiones erróneas. Precisamente la responsabilidad directa de las decisiones erróneas de los empresarios privados cuida la actuación precavida del empresario con medios escasos de capital.

Además la administración estatal no está en condiciones de abarcar las sumamente complejas relaciones entre todos los sectores y preocuparse de una adaptación flexible de las decisiones a las variaciones continuas de los mercados. Las probabilidades de éxito de las innovaciones pueden pronosticarlas las autoridades tan poco como los éxitos o fracasos de los avances de la competencia.

Por otra parte, se producen en los procesos competitivos continuamente nuevos conocimientos ("la competencia como proceso de descubrimiento"), o se utiliza el saber que sólo es conocido por algunos hombres, pero no por las autoridades estatales. Por consiguiente, no puede hablarse de ventajas de los pronósticos colectivos.

— Las inversiones sólo aumentan el nivel de ocupación cuando se utilizan las nuevas capacidades. Pero, sobre el grado de utilización de estas capacidades no decide el plan, sino el mercado.

— Es cierto que el Estado tiene que planificar sus propios gastos y, a ser posible, establecer el presupuesto para varios años con el fin de afianzar su influencia en la Economía. El Estado debe decidir sus propios gastos, los proyectos que quiere realizar y cómo los quiere financiar. Por ello, en la Economía de Mercado puede decirse que de la actividad estatal surge un efecto específico sobre la estructura de producción sectorial. Pero, sin embargo, no es posible cuantificar ni siquiera, por aproximación, las consecuencias sobre el crecimiento y sobre el nivel de ocupación del Presupuesto e incluso no es posible señalar la dirección en la que influirán los gastos estatales por lo que afecta al crecimiento y a la ocupación, ya que las consecuencias no pueden ser pronosticadas con seguridad. Solamente puede suponerse que en un país con una infraestructura poco desarrollada y un sistema educativo subdesarrollado, especialmente respecto a la escuela primaria y a la formación profesional, el incremento de las inversiones en infraestructura y en gastos de formación fomenta el crecimiento económico. Precisamente, estos efectos sobre el crecimiento son los que menos se pueden reflejar en magnitudes cuantitativas. Por lo tanto, no tiene sentido tratar de introducir la política presupuestaria, en general, y la política de infraestructura, en particular, en un plan de crecimiento cuantitativo.

— Con ayuda de la política monetaria y fiscal expansiva sólo se puede, en general, incrementar la demanda global total; estas medidas ejercen meramente, incrementos inflacionistas en los precios cuando la demanda adicional no se orienta hacia las nuevas capacidades creadas. Ni el crecimiento económico, ni la ocupación, serán influidas positivamente.

— No es ni siquiera posible pronosticar la eficacia del saldo presupuestario sobre la renta nacional nominal cuantitativamente, ya que las decisiones de las economías domésticas y de las empresas que inciden sobre la renta son difícilmente previsibles. En el mejor de los casos, se pueden emitir algunos enunciados aceptables sobre la dirección de las consecuencias de un saldo presupuestario: es probable que un superávit presupuestario frene la demanda global y que un déficit presupuestario eleve la demanda global. Pero incluso a este pronóstico tan general se le deben asignar limitaciones muy notables: si se incrementa el tipo de interés como consecuencia de una financiación del déficit estatal y retroceden, en consecuencia, las inversiones privadas, es posible que solamente se incremente la participación del Estado en el producto nacional a costa de las economías privadas, con lo que la elevación de la demanda global

desaparece. Además, es totalmente incierto el grado en que la demanda global incrementa la producción y el nivel de ocupación. Cuanto más absorbida se vea la elevación de la demanda global por una elevación de los tipos salariales, tanto menor es el crecimiento en base a la elevación de la demanda de la ocupación y tanto más se incrementa la tasa de inflación.

— No existe ningún pronóstico seguro según el cual el Estado pueda establecer, por un lado, una lista de las industrias en crecimiento, sectores con especiales oportunidades de exportación en el futuro y, por otro lado, un catálogo de los sectores económicos que desaparecerán en el futuro. Una política estructural previsor por parte del Estado mediante programas de fomento concretos para sectores singulares no puede basarse en enunciados científicos comprobados. Las posibilidades de crecimiento y de ocupación sólo pueden ser determinadas por el esfuerzo de cada una de las empresas para reducir costes, adaptarse e innovar.

Es función de la Política Económica crear el marco que garantice las posibilidades de desarrollo de las empresas, así como conceder atractivos y medios de presión que faciliten la reducción de costes y los procesos de adaptación e innovación.

Por consiguiente, el Estado no puede elevar el crecimiento económico y el nivel de ocupación mediante planes económicos cuantitativos, sino solamente mediante la creación de un orden de economía de mercado que constituya la condición previa para tasas elevadas de crecimiento económico y una ocupación creciente. La Política Económica correcta a largo plazo no consiste en la fijación de planes cuantitativos a largo plazo del proceso económico, sino en la planificación de un orden económico libre estable.

3. Sin crecimiento económico no puede elevarse constantemente el nivel de ocupación. Por tanto, la política de ocupación es, en primer lugar, política de crecimiento. Un elevado crecimiento económico exige:

— *Libertad de acceso a los mercados*: Sólo de esta manera puede agotarse totalmente el potencial empresarial de una economía. No son los funcionarios, sino solamente el mercado, el que puede determinar los resultados de los planes empresariales. Por ello, no puede estar vinculado a ninguna autorización estatal ni la creación de las nuevas empresas ni la ampliación de las empresas existentes, y no debe restringirse esta actividad mediante una dirección estatal de las inversiones y un registro de las mismas.

— *Competencia*: La libre competencia facilita el desarrollo de la iniciativa empresarial y obliga, al mismo tiempo, a la reducción de costes, a la adaptación y a la innovación. Por lo tanto el Estado debe prohibir cárteles y otras formas



de acuerdos entre empresas y declararlos en suspenso. El Estado no debe intentar mediante "acciones concertadas" coordinar los planes de inversión de las empresas de un sector, ya que tales acciones concertadas tienen el carácter de cárteles de inversión. Además, el Estado debe evitar que las empresas dominantes en el mercado eliminen la entrada de nuevos competidores, ya que las empresas que dominan el mercado:

- pueden disminuir sus precios transitoriamente por debajo de sus costes,
- pueden influir sobre sus suministradores para que no suministren a sus nuevos competidores materias primas, productos semifabricados o bienes de inversión,
- pueden impedir mediante amenazas el "boicot" a los clientes que compran a los nuevos competidores,
- por la compra de partes fundamentales de sectores previos o posteriores al nuevo proveedor pueden cortarles las fuentes de aprovisionamiento y de demanda más importantes.

Cuanto más libre sea el comercio exterior tanto menor será el poder de las empresas dominantes en el mercado y tanto más difícil será para éstas poder excluir a los nuevos competidores mediante prácticas monopolistas del mercado. Por lo tanto, la liberación del comercio exterior constituye una pieza clave para mantener la competencia.

— *Precios libres:* Sólo los precios libres pueden señalar acertadamente el grado de escasez de los bienes y de los servicios, los precios libres dirigen la producción y las inversiones mejor que todos los planes estatales. Por lo que el Estado debe abstenerse de todas aquellas intervenciones en los precios del mercado, sea en la forma de fijación de precios máximos, de precios mínimos o de precios fijos o en forma de controles de precios. Los objetivos de política social se pueden alcanzar a costes más bajos mediante ayudas financieras a las clases débiles, que por medio de fijación de precios para productos vitales necesarios (por ejemplo, pan, vivienda, petróleo). Las ayudas financieras directas evitan tanto las subvenciones superfluas no necesarias como también las incidencias negativas sobre la producción y sobre el abastecimiento como consecuencias de la fijación estatal de precios máximos.

— Aquellos beneficios que sean el resultado de la actividad empresarial y no el resultado de las limitaciones de la competencia tienen que ser reconocidos por el Estado y por la Sociedad en relación al riesgo empresarial que se corre: por consiguiente, los beneficios, especialmente cuando no se distribuyan, sino que se vuelven a invertir, no deben ser reducidos mediante impuestos de manera que pierdan su atractivo.

— Debe establecerse un sistema crediticio múltiple y un mercado de capitales desarrollado que permita la creación de nuevos bancos nacionales y extranjeros, así como la libertad de importación de capital lo que garantiza el mejor aprovisionamiento posible de capital a las empresas nuevas y a las ya existentes.

— *Estabilidad monetaria:* Sólo con estabilidad monetaria es posible un cálculo correcto de inversiones y de producción. La inflación incide y distorsiona la competencia y conduce en general, a inversiones erróneas, especialmente a inversiones que no están orientadas a necesidades, sino a asegurar el patrimonio contra la devaluación monetaria (mediante la fuga en "cemento" o la fuga de capital al extranjero).

4. Cuando se consigue garantizar la utilización económica de los factores de producción a través de un orden de economía de mercado y de una estabilidad monetaria y se favorecen las iniciativas empresariales, las inversiones tienen un efecto considerable sobre el nivel de ocupación y el crecimiento. El Estado puede entonces fomentar sólo el crecimiento y la ocupación a través de una política fiscal que favorezca las inversiones necesarias y el ahorro. A estos efectos se ofrecen ventajas de amortización para las inversiones, ventajas fiscales sobre aquella parte del beneficio que se vuelve a invertir o que se coloca en el mercado de capitales y ventajas estatales para las cuentas de ahorro y valores mobiliarios mediante privilegios tributarios o premios de ahorro. El fomento estatal de las inversiones no debe estar vinculado a las inversiones en determinados sectores, ya que el Estado no puede enjuiciar la bondad de un determinado sector. Por el contrario, la preferencia estatal de inversiones en determinadas regiones subdesarrolladas, pero sin vinculación alguna a sectores, es compatible con la Economía de Mercado, ya que se logra utilizar las fuerzas de trabajo no utilizadas hasta entonces y el potencial de desarrollo de la región.

5. El hecho de que las modificaciones de la estructura de producción se realicen en base al progreso técnico, o como consecuencia de la modificación de la división internacional en el trabajo y no sean planificables, no significa que el Estado no pueda facilitarlas. El Estado puede conceder ayudas de adaptación a las empresas y a los sectores que se encuentran afectados por una crisis estructural. Sin embargo, es necesario que estas ayudas se limiten temporalmente y sean degresivas. De esta manera, se ven obligadas las empresas en el sector correspondiente a utilizar las subvenciones estatales para la financiación de las medidas de adaptación y no para el mantenimiento de las estructuras de producción existentes. Cuando las empresas no están en condiciones de reducir sus costes de fabricación de transformar sus programas de producción y de realizar innovaciones, de manera que se ven conducidas necesariamente a la quiebra,

el Estado no debe intervenir para proteger al propietario del capital mediante intervenciones de mantenimiento y protección, sino que debe actuar meramente suavizando las durezas sociales de los trabajadores afectados mediante cursos de formación y movilidad regional, garantizando incluso ayudas a las empresas que estén dispuestas a admitir a los trabajadores que han sido despedidos de los sectores en crisis. La oportunidad de obtener beneficios ilimitados por la empresa y el propietario del capital debe estar correlacionada con el riesgo de una pérdida ilimitada.

6. Cuando se intenten mantener los puestos de trabajo mediante restricciones de importación, se elevarán los precios de los productos del sector económico de que se trata. Si se trata de un bien de consumo se encarecerá el coste de la vida. Si se trata de un producto semifabricado o de un bien de inversión se elevarán los costes de aquellos sectores económicos que tienen que utilizar este producto o este bien de inversión; con ello, se disminuirá la capacidad competitiva internacional y, correspondientemente, se disminuirá la producción y el nivel de ocupación. El mantenimiento de los puestos de trabajo en los sectores protegidos se enfrenta a la pérdida de puestos de trabajo en aquellos otros sectores que utilizan el producto que se ha encarecido por el proteccionismo. Cuando se limita también la competencia exterior se llega a un fuerte estrangulamiento de las importaciones que conduce a que la moneda se tenga que revaluar y, con ello, se disminuyen las oportunidades de exportación, o que en el extranjero tomen medidas que, de la misma manera, traten de reducir la exportación del país que ha adoptado las medidas proteccionistas. Además, se reducen, como consecuencia del proteccionismo creciente, el crecimiento económico, el nivel de vida y el de ocupación. Crecimiento y ocupación no pueden asegurarse, por consiguiente, mediante proteccionismo e intervencionismo, sino solamente mediante la competencia en los mercados nacionales e internacionales.

7. La fijación de determinadas tasas de inflación en los programas de estabilización es también muy problemática, ya que las empresas, los sindicatos y las economías domésticas consideran las tasas de inflación señaladas como un tipo límite inferior y, al mismo tiempo, calculan que la inflación real será superior. Por tanto, las exigencias salariales de los sindicatos se componen de los incrementos de productividad esperados y, por lo menos, de las tasas de inflación señaladas en los programas de estabilización. Cuando las tasas de inflación alcanzadas son superiores a las tasas de inflación previstas, la población no cree ya, en el futuro, en los programas de estabilización y, de entrada considera que las tasas de inflación serán superiores a las que se mencionan en los planes de estabilización y, consecuentemente, configurarán sus propios planes y exigencias. Con el fin de contrarrestar este peligro, se formu-

la la disminución de la tasa de inflación en los programas de estabilización a modo de previsión a pequeños pasos como objetivo. De esta manera, sin embargo, el proceso de estabilización se alarga notablemente de forma que en los períodos de transitoriedad largos surgen siempre inversiones erróneas provocadas por la inflación, se producen nuevas distorsiones y resulta de todo ello un estancamiento generalizado que dificulta la lucha contra la inflación y la hace imposible o la demora durante más tiempo y prolonga la incertidumbre y el estancamiento.

8. La recuperación de la estabilidad, después de períodos de fuertes y continuas inflaciones, conduce a crisis de estabilización que, la mayoría de las veces, puede ser suavizada o acortada cuanto más enérgica sea la lucha contra la inflación al reducir el crecimiento del volumen monetario y al limitar drásticamente los gastos estatales y cuanto más consecuente sea, al mismo tiempo, la implantación de un orden de economía de mercado. La fijación y publicación de los límites máximos de la tasa de crecimiento del volumen monetario, que tiene que situarse por debajo de las tasas existentes, constituye el único objetivo cuantificable que debe incluirse en el programa de estabilización y que tiene sentido. Cuanto más independiente sea el Banco Emisor del Gobierno, tanto mayor es la confianza de la población en la capacidad del Banco Emisor de mantener una política de estabilización. Con lo que disminuirán las expectativas de inflación y, con ello, también las exigencias salariales. El impulso de crecimiento que parte de la estabilización y de la aplicación de un orden de economía de mercado debilitará consecuentemente la crisis de estabilización y la reducirá.

9. La experiencia demuestra que la eliminación rápida de fuertes inflaciones lleva a elevadas tasas de crecimiento del producto nacional bruto y del nivel de ocupación. Después de las drásticas luchas contra la inflación en Alemania en 1923 y 1948 siguió un período de prosperidad económica. Incluso países en vías de desarrollo, tales como Indonesia en 1966 han conseguido disminuir en pocos años mediante una política monetaria restrictiva energética y fuertes ahorros en el presupuesto, las tasas de inflación introduciendo, al mismo tiempo, un orden de economía de mercado, lo que ha elevado notablemente las tasas reales de crecimiento económico.

Tanto más fácil debiera ser a un país como España evitar la inflación además del paro y el estancamiento mediante una política consecuente de estabilidad y de economía de mercado, cuando ya España, en 1959, mediante una política de estabilización logró una liberación económica que frenó la inflación y elevó el crecimiento económico real hasta mediados de los años 60 en que

fue a caer en el círculo vicioso de la inflación, del intervencionismo y de planes de desarrollo estatales cuantitativos.

---

Los miembros que constituyen el Grupo Internacional de Economía Social de Madrid son:

- Dr. Rafael Acosta España, Adjunto a la Presidencia del Banco de Bilbao.
- Prof. Dr. Horst Albach, Catedrático de la Universidad de Bonn.
- Prof. Dr. Ernst Dürr, Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nuremberg.
- D. Fernando Fernández Rodríguez, Asesor de la Dirección General del Banco de Bilbao.
- Prof. Dr. Santiago García Echevarría, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.
- Prof. Dr. Walter Hamm, Catedrático de la Universidad de Marburgo.
- Prof. Dr. Otmar Issing, Catedrático de la Universidad de Würzburgo.
- Prof. Dr. Eugenio Recio, Profesor de la Escuela de E.S.A.D.E. Barcelona.
- Prof. Dr. Herbert Schmidt, Director General del Ministerio Federal de Asuntos Sociales.
- Prof. Dr. Egon Tuchtfeldt, Catedrático de la Universidad de Berna.
- Prof. Dr. Christian Watrin, Catedrático de la Universidad de Colonia.

#### IV. LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO COMO APORTACION A UN NUEVO ORDEN ECONOMICO MUNDIAL (\*)

---

Quisiera comenzar afirmando que la Economía Social de Mercado es, en primer lugar, una economía de mercado, es decir, en ella el mercado combina la oferta y la demanda y el Estado se abstiene de intervenir en el mercado, no fija precios máximos ni mínimos, pero crea un orden de competencia para que la libertad empresarial, que ofrece el mercado, no sea eliminada por carteles.

Aplicar la economía de mercado a nivel internacional, significa que el mercado debe coordinar la oferta y demanda también a este nivel. Entre los países desarrollados, se reconoce esta cualidad del mercado internacional. La experiencia nos demuestra que también en los países subdesarrollados, con sistemas económicos de mercado, los oferentes reaccionan en la forma apropiada frente a las señales del mercado y de los precios. Cuando no es este el caso, generalmente se debe a intervenciones estatales en los precios y tipos de cambio, o a un dirigismo estatal en la producción e inversión. Así, Lovasay, llama la atención en los "Staff Papers" del Fondo Monetario Internacional sobre el caso de Indonesia, donde la fijación de precios del azúcar refinada en un período de inflación tuvo como consecuencia que los productores reaccionaran en forma racional desde el punto de vista del mercado y desviaron la producción a azúcar no refinada, cuyo precio no estaba fijado, pero que no contaba con demanda en el mercado internacional. Por ello las exportaciones de azúcar de Indonesia bajaron fuertemente.

Carteles internacionales de materias primas o acuerdos internacionales respecto a obligaciones de compra y venta de ciertas cantidades de estas mate-

---

(\*) Texto publicado como Working Papers núm. 23 de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares. Autor: Prof. Dr. Ernst Dürr, Universidad de Nuremberg.

rias, eliminan el mecanismo del mercado internacional, además de que países con un sistema económico de mercado no podrían cumplir con estos acuerdos, ya que el Estado no puede obligar a los consumidores de estas materias primas a comprar ciertas cantidades en algunos países. En todo caso, es posible que existan mercados donde los precios libres puedan dar señales que confundan a los productores. Sobre todo se da este caso cuando los procesos de producción son muy largos y el productor se orienta según los precios que imperan al comenzar el proceso de producción, a pesar de que el precio puede ser muy alto, debido a una escasez momentánea y casual, así como desacostumbradamente bajo debido a una sobreoferta también momentánea. Así, se desarrollan ciclos de precios y cantidades similares al caso de la carne de cerdo. Para evitar variaciones de precios confusas y sin sentido pueden crearse organismos internacionales o nacionales, que por compras y ventas y por las variaciones en los stocks vinculadas a estas compras y ventas, adapten los precios a la tendencia a largo plazo. Pero en ningún caso deben garantizar estas medidas precios altos a largo plazo, como en el caso del mercado agrícola en el Mercado Común Europeo, ya que esto no sólo trae consigo costes financieros altos, sino que también induce a desaprovechar factores de producción.

Evitar variaciones sin sentido en los precios parece simple si se hace a través de compras y de ventas por parte del Estado, pero en la práctica es extremadamente difícil. Si el precio debe ser intervenido por el Estado, a través de compras y de ventas, según la tendencia del precio a largo plazo, hay que conocer esta tendencia. Hacer un cálculo estadístico de la tendencia en el pasado es fácil, pero una extrapolación hacia el futuro, es algo demasiado inseguro. Compras y ventas estatales sólo pueden estabilizar variaciones de precios muy fuertes, pero no deben mantener los precios por un tiempo prolongado. Otro problema más es que aquellos productos cuyos precios deben ser estabilizados, deben también ser no perecibles o, por lo menos, debe ser posible su almacenamiento. Además, en cualquier manipulación de precios, es fuerte la tentación de no sólo eliminar variaciones de precios disfuncionales, sino también de mantener los precios por encima del punto de equilibrio de la oferta y de la demanda, para hacer llegar a los productores un ingreso mayor que el que les concedería el mercado. Dado esto, las montañas de materias primas crecerían de la misma manera que las montañas de mantequilla de la Comunidad Europea. En todo caso, existe una diferencia fundamental entre una política agraria como la que lleva a cabo el Mercado Común Europeo y una política estatal de mantenimiento de "stocks" de materias primas provenientes de países subdesarrollados. Los superávits que aparecen en el Mercado Común Europeo pueden ser vendidos, con ayuda de subvenciones, en el mercado internacional. Esta posibilidad falta en una organización que

abarque a todo el mundo. La tentación de mantener los precios por encima del precio de mercado a largo plazo puede eliminarse, en parte, si el administrador de los fondos destinados a la compra de materias primas tiene a su disposición una cantidad limitada de dinero, de manera que en el caso de que intente comprar constantemente estos bienes, pronto ya no tendría medios para seguir haciéndolo.

Pero hoy no sólo tenemos limitaciones del mecanismo de precios por parte de los cárteles internacionales de materias primas exigidos por los países en desarrollo y practicados en parte por los países productores de petróleo, sino que también por los países desarrollados que limitan la competencia en el comercio internacional. Si observamos la ley alemana contra las limitaciones de la competencia, podemos comprobar que con la sola inscripción en un registro, los cárteles de exportación pueden comenzar a funcionar y que según una sentencia de la corte suprema en 1973 ni siquiera es necesaria ya esta inscripción. Existen seguramente muchas razones para que un país tenga la necesidad de fundar un cártel de exportaciones, ya sea porque otros países tienen cárteles de importación o han monopolizado las importaciones, e incluso tal vez exista un monopolio estatal de importaciones, de manera que el importador puede abusar y explotar al exportador no organizado. Pero si este no es el caso, estos cárteles tienen obviamente un efecto restrictivo sobre la competencia. De gran importancia son estos cárteles en las exportaciones hacia los países subdesarrollados. Con la ayuda económica vinculada a las exportaciones, se elimina cualquier competencia cuando en el país que concede esta ayuda, los exportadores están organizados en cárteles. Igualmente podemos constatar que según la ley alemana contra las limitaciones de la competencia son también posibles los cárteles de importación. En todo caso, éstos deben ser autorizados por la comisión antimonopolios alemana. La importancia de los cárteles de exportación la vemos en el hecho de que en 1973 una cuarta parte de los cárteles autorizados en Alemania eran cárteles de exportación.

Entonces, es absolutamente imprescindible, para poder llevar la Economía Social de Mercado a un nivel mundial, crear un orden de competencia internacional que integre a todo el mundo. Algunos pequeños inicios los encontramos en el GATT a través de la prohibición del "dumping". Pero esto corresponde en el derecho alemán a las leyes contra la competencia desleal. Lo que falta, es una prohibición de cárteles no sólo a nivel del Mercado Común Europeo, eso ya existe afortunadamente, sino a nivel mundial, incluyendo a los países subdesarrollados.

Aún cuando tengamos un orden de competencia internacional, aparece otro problema que no existe a nivel nacional, me refiero al problema de los tipos de cambio correctos. En Alemania naturalmente no existen tipos de cambio



entre los estados federales de Baviera y Renania, de manera que el mercado se preocupa de coordinar la oferta y la demanda de forma que las necesidades existentes sean satisfechas. Pero si en el mercado internacional contamos con tipos de cambio erróneos, los precios libres no llevan, aunque no haya influencias del Estado ni de cárteles, a la "allocation" óptima, es decir, a la asignación óptima de los factores de producción, y al curso óptimo de las corrientes de capital y a los flujos comerciales. Existen todavía fuertes infracciones al principio de los tipos de cambio correctos. Podemos constatar que en la mayoría de los países subdesarrollados la moneda esta sobrevaluada. Temen a la devaluación de la moneda, porque la mayoría de las veces la devaluación es relacionada con una pérdida del prestigio internacional del país.

Antes de la introducción de los tipos de cambio flexibles en el año 1973, teníamos también entre los países industrializados tipos de cambio erróneos; las monedas estaban super o infravaloradas como, por ejemplo, la infravaloración del marco alemán hasta 1973. Esto llevó a distorsiones en la producción en todo el mundo. Seguramente la mejor solución sería, como en la moneda-oro, un sistema de tipos de cambio fijos junto a una política económica que lleve junto a estos tipos de cambio fijos a un equilibrio en la balanza de pagos. Entonces los tipos de cambio serían los correctos no por ajustes o flexibilidad, sino porque los países mantendrían una política económica conforme a estos tipos de cambios y conformes a una balanza de pagos equilibrada. Ya no tenemos la moneda oro y, tal vez ni siquiera fuera deseable volver a ella. También se podrían cambiar las reglas del juego de la moneda-oro por un código internacional de buena conducta como ya alguna vez fue propuesto por Müller-Armack para la OCDE. Pero ni siquiera se consideró esta proposición, de manera que debemos pasar a la segunda mejor solución, es decir, a un sistema de tipos de cambio flexibles. Este sistema tiene la ventaja adicional de que los países, también los que estén en fase de desarrollo, que adopten este sistema, se verán libres de sus problemas de balanza de pagos y podrán eliminar las trabas a las importaciones y de tal manera coordinar la oferta y demanda a nivel mundial; mientras que esta coordinación, como ya he dicho, desaparece con acuerdos bilaterales y controles de divisas de comercio y de pagos.

Una vez que ya tengamos una economía de mercado a nivel mundial, en la que la competencia esté asegurada, y en la que los tipos de cambio sean correctos, ya sea porque la política económica sea conforme a la balanza de pagos, o porque los tipos de cambio sean libres, entonces las ventajas comparativas respecto a los costes se harán notar más fuertemente que hasta ahora. Las ventajas de ciertos lugares para la producción de ciertos productos se desplazarán, ya que hasta ahora otros lugares eran más rentables debido sólo a los tipos de cambio irreales existentes. Muchos sectores de la economía en

Alemania eran capaces de competir en el mercado internacional hasta 1973 debido a los tipos de cambio irreales que imperaban hasta ese momento. Aún hoy en día existen muchas limitaciones para las importaciones desde países subdesarrollados como, por ejemplo, los acuerdos autolimitantes, a los que se llega para alejar los productos de los países llamados baratos del mercado europeo, es decir, para evitar lo que se llama un "dumping" social, aunque esto en ningún caso es un "dumping", porque ¿qué otra cosa pueden hacer estos países que exportar productos en los que poseen ventajas comparativas? Si no lo hicieron, no podrían ingresar las divisas que necesitan para comprar aquellos bienes que para ellos son necesarios y que nosotros producimos. Si se eliminan estos factores inhibidores del comercio internacional, es seguro que habrá grandes cambios estructurales en los países industrializados y subdesarrollados. También en la República Federal de Alemania algunas ramas de la industria se verán afectadas, ramas que hoy sólo subsisten gracias a medidas proteccionistas artificiales y, al decir esto, pienso especialmente en la industria textil alemana. También España debe cambiar su estructura, cuando llegue a un comercio exterior libre o ingreso en el Mercado Común.

Si debido a la introducción de una economía de mercado en el mundo cambian las ventajas respecto al lugar de producción y desaparece la protección de un lugar, es congruente con una economía de mercado y parte del programa de la Economía Social de Mercado, una intervención estatal, pero no en una forma destinada a mantener estas ventajas de un lugar respecto a otro en forma artificial, ya que es precisamente esto lo que se quiere eliminar, sino una intervención de adaptación, es decir, una intervención que ayude a superar los cambios sin mayores conflictos. Con estas medidas, se pueden acelerar los cambios en la estructura económica y se pueden aliviar los problemas sociales producidos por estos cambios. Algunos exigen además, que en un cambio de estructuras de este tipo se planifique anticipadamente la futura estructura económica para fomentar aquellas ramas de la economía en la que se tengan mayores ventajas comparativas.

Aquí, creo yo, llegamos al límite de lo que puede ofrecer la ciencia económica, por lo menos en lo que se refiere a los conocimientos con los que podemos contar hoy. Desgraciadamente no es posible decir concretamente qué sectores de la economía estarán en condiciones de competir en el mercado internacional en el año 1985, por ejemplo. Esto depende principalmente del avance tecnológico y organizativo con que contemos en el futuro, pero el avance tecnológico no podemos predecirlo. Porque si supiéramos que se va a inventar en el año 1985, no tendríamos que esperar tanto para inventar estas cosas, sino que lo haríamos ahora mismo. Sólo podemos decir de forma global y con esto el político responsable de la economía o el empresario pueden hacer

muy poco, que seguramente los productos cuya producción requieran procesos de producción de un nivel tecnológico alto o procesos complicados tendrán ventajas de costes si son producidos en países industrializados y aquellos productos que pueden ser fabricados por procesos simples tendrán más ventajas en los países subdesarrollados, sobre todo si éstos intentan diversificar su producción para evitar su dependencia de las exportaciones de materias primas.

Yo creo que la tarea del empresario dinámico es encontrar estas posibilidades y oportunidades que ofrece el futuro, al igual que los empresarios alemanes, que han sabido aprovechar estas ventajas que ofrece el mercado. Esta tarea empresarial no puede ser hecha por ningún científico o funcionario. Deberíamos alejarnos del dirigismo estatal en las inversiones para lograr la estructura económica correcta y confiar en el instinto de los empresarios, aunque no encaje en ninguna teoría.

Si tenemos tipos de cambio reales, si en los factores de producción imperan precios de escasez, es decir, el Estado no interviene fijando ni precios mínimos ni máximos y si se permiten los beneficios producidos por un mayor rendimiento, entonces podemos confiar el manejo y la asignación del capital al mercado, ya que el mercado lleva el capital a su máximo rendimiento, eso sí, con algunas excepciones.

Una de estas excepciones se refiere a las inversiones de portafolio o cartera en países subdesarrollados, ya que estos países en su mayoría cuentan con mercados de capitales muy poco desarrollados. Un interés del 10 por 100 en Paquistán es seguramente mucho menos atractivo que un interés del 10 por 100 en la República Federal de Alemania, de manera que por diferencias en los tipos de interés apenas se puede canalizar capital hacia los países subdesarrollados.

Además, debemos considerar que la fuga de capitales es un factor que distorsiona la asignación de capital por diferencias en los tipos de interés o en la rentabilidad. La fuga de capitales aparece cuando un país tiene mayor tasa de inflación que otros y que debido a eso se espera una pronta devaluación de la moneda, aunque en ciertas circunstancias la rentabilidad y productividad del capital en el país del cual se fuga sea mayor que en el país hacia el cual se va. Podemos comprobar, por ejemplo, que hay grandes corrientes de capital hacia Suiza, aunque los tipos de interés de Suiza son muy bajos; pero el franco suizo es considerado entre las monedas más estables del mundo y además la propiedad y las posibilidades de transferencias del dinero están garantizados en Suiza.

Junto a las inversiones de portafolio, debemos considerar como corrientes internacionales de capital las inversiones directas, donde una empresa crea

una subsidiaria o compra una empresa en otro país. Los Estados Unidos llevaron a cabo grandes inversiones de este tipo en la Comunidad Europea, en parte por el potencial de crecimiento del Mercado Común Europeo, y también en parte para evitar cargas aduaneras. Con respecto a los países subdesarrollados, existen algunos problemas con las inversiones directas. Se destacan especialmente cuatro:

En primer lugar, se dice, por un lado, que una empresa cuya casa matriz está en un país industrializado y que invierte en un país subdesarrollado mantiene en el país en el que invierte procesos de producción intensivos en capital, apropiados para un país industrializado debido a la escasez relativa de trabajo con respecto al capital, aunque la escasez relativa de estos factores de producción sea muy diferente en el país subdesarrollado. Así, se les reprocha a las empresas multinacionales el haber instalado procesos de producción intensivos en capital en los países subdesarrollados, de manera que estas inversiones apenas si tuvieron influencia positiva en la tasa de empleo de estos países. Aquí hay que considerar que muchas veces es esta la consecuencia de la política mantenida por países subdesarrollados, lo que lleva a que estos procesos de producción no sólo sean los mejores en los países industrializados, sino también en los países subdesarrollados, gracias a la mala política económica que, en este caso se practica. Si se lleva a cabo una política social a base de salarios mínimos, el factor trabajo se encarece en estos países. Si países en desarrollo tienen leyes para la protección de los trabajadores exageradas, con protecciones excesivas respecto al despido como, por ejemplo, en la India, entonces los procesos de producción intensivos en capital son considerablemente más flexibles que procesos intensivos en mano de obra. Cuando un país subdesarrollado tiene una moneda supervalorada, significa que las importaciones se abaratan de forma artificial y, con ello, también las importaciones de bienes de inversión, que tienen generalmente un trato preferencial en la concesión de licencias de importación. En este caso es, desde el punto de vista empresarial, racional el uso de procesos intensivos en capital. La política social no debería basarse en sueldos mínimos, sino que subvenciones u otras medidas indirectas pero conformes al mercado.

Por otro lado, se critica el hecho de que las ganancias hechas por una subsidiaria de una empresa multinacional con base en un país industrializado en un país subdesarrollado, se transfieren al país donde la empresa tiene su casa matriz, sin considerar que la propensión a transferir beneficios hacia el país de origen, depende en gran parte de la política económica que mantiene el país donde está ubicada esta subsidiaria. Si, por ejemplo, en el país subdesarrollado se lleva adelante una política inflacionista que mantenga un control de divisas y una prohibición de transferencias, el empresario se dice, y con

razón: Antes de que se cierre la trampa, me llevo mis beneficios, o más vale pájaro en mano que ciento volando. Esta política del país anfitrión hace que todos traten de transferir sus beneficios al país de origen. Existen investigaciones del Fondo Monetario Internacional, hechas a base de los más diversos países y períodos de tiempo, que muestran que las transferencias de beneficios hacia los Estados Unidos, país al cual se refería el estudio, son más fuertes, cuanto más alta sea la tasa de inflación del país en el cual fueron hechas estas inversiones, mientras que en los países con monedas estables estas transferencias tenían sólo una importancia de segundo orden. El peligro de nacionalizaciones también jugaba un papel importante respecto a estas transferencias.

El tercer "pero" en contra de las inversiones directas en los países subdesarrollados se refiere al abuso de poder en el mercado que poseen estas empresas multinacionales. Controlar esto está dentro de las competencias del Estado, es decir, el país subdesarrollado debe tratar al menos de aminorar el poder de estas empresas a través de leyes que aseguren la competencia, aunque sólo con leyes esto es muy difícil de lograr. Mucho más efectivo, para evitar abusos en el mercado, serían políticas de importaciones liberales, al igual que respecto a la fundación de otras subsidiarias de otras empresas extranjeras. Si nos preguntamos cuál es la situación en los países donde estas empresas multinacionales abusan del mercado, veremos que la respuesta siempre será la misma, esto es, que precisamente en estos países las empresas multinacionales no tienen ninguna competencia. Las importaciones de productos similares a los producidos por la subsidiaria se evitan mediante controles de divisas, así mismo, la aparición de otras empresas multinacionales también es impedido, ya que se permite la entrada de sólo algunas empresas internacionales a estos países y luego se argumenta que las necesidades en este país ya están satisfechas y, por eso, ya no se permite la entrada de otras empresas al país. Estas medidas aseguran el mercado interno del país a las empresas ya instaladas. Vemos entonces que el abuso de poder en el mercado por parte de una empresa multinacional en un país determinado guarda estrecha relación con la fuerza de la política proteccionista que lleva adelante el país en cuestión.

Un último argumento que se puede presentar en contra de las inversiones directas en un país subdesarrollado es aquel que dice que las empresas multinacionales intervienen en la política interna del país anfitrión. Generalmente, se presentan casos de Iberoamérica para dar mayor peso a este argumento. Pero a mí me da la impresión de que siempre se muestran los mismos ejemplos, de manera que si no se controla uno puede llegar a pensar que ésta es la manera de actuar de la mayoría de las empresas multinacionales. Sin embargo, algunas de estas críticas tienen razón de ser. Respecto a este punto se

podría pensar en un código de comportamiento de las empresas multinacionales, sobre todo si se trata de empresas que actúan en países subdesarrollados. Un código de este tipo debería en todo caso estar vinculado, por otro lado, con un tratado de protección de las inversiones contra la socialización. Tratados o acuerdos sobre la protección de las inversiones garantizan la propiedad a empresas extranjeras y, con esto, se las protege de la socialización. Si las empresas violan este código de buen comportamiento, automáticamente quedan sin efecto los acuerdos de protección de las inversiones, de manera que una intervención por parte del país arfitrión sea posible, sin que otro país pueda tomar medidas en su contra.

Hasta aquí en realidad sólo hemos hablado de la economía de mercado, que sin duda es la base de la Economía Social de Mercado. Ahora debemos ver cómo podemos trasladar el componente social de la Economía Social de Mercado a un sistema económico a nivel mundial. Parte de la esencia de la Economía Social de Mercado consiste en no llevar a cabo intervenciones que no sean conformes con el mercado, no intentar proteger a los sectores de la población socialmente más débiles a través de fijaciones de precios y medidas similares, sino mejorar las condiciones de vida y proteger a estos sectores a través de subvenciones. El mejor ejemplo de esto en la República Federal de Alemania es haber sustituido el límite de precios de las viviendas por subvenciones directas a los inquilinos. La congelación de la renta es una medida no conforme con el mercado, no así las subvenciones de rentas libres.

En el plano internacional, los socialmente más débiles son los países subdesarrollados. Las subvenciones a estos países consisten en tipos de interés rebajados, regalos y asistencia técnica gratis. La ayuda para el desarrollo de estos países formaría necesariamente parte de una Economía Social de Mercado a nivel mundial. En todo caso, es cuestionable si toda la ayuda para el desarrollo concedida a los países más pobres ha contribuido al crecimiento de estos países o siquiera ha hecho un aporte para mejorar los ingresos de los sectores de la población más pobres. Me muestro muy escéptico respecto a la aportación al crecimiento de la ayuda económica para el desarrollo de países subdesarrollados, después de haber leído un estudio hecho por mi alumno Görgens. Sus investigaciones muestran que si tomamos a los países subdesarrollados en forma global, es decir, si no los diferenciamos por su sistema económico interno, no se puede encontrar ninguna relación estadística entre la proporción de ayuda económica en el producto nacional bruto y la tasa de crecimiento real de éste en el país. Este resultado no sorprende, ya que esta ayuda económica del exterior reduce la propensión y el esfuerzo a ahorrar del país que recibe la ayuda: La ayuda económica puede, además, llevar a una dilapidación de capital. Incluso el asignar esta ayuda a proyectos determinados,

no evita este problema de dilapidación del capital debido a la fungibilidad de los fondos, es decir, los países en desarrollo que no son muy pobres y que cuentan con recursos propios para invertir, pueden substituir los proyectos de inversión, ofreciendo los proyectos que de todos modos llevarían a cabo a los países que conceden la ayuda, para que estos los financien, mientras que con los fondos propios que se liberan de esta manera, llevan a cabo proyectos que tal vez aumenten el prestigio del país en el exterior, pero que en ningún caso son productivos o rentables desde el punto de vista social. Si se examina más de cerca la estadística de Görgens, se puede observar que existe una diferencia según si el país en desarrollo examinado tiene un sistema económico de mercado o si el país que recibe la ayuda tiene un fuerte intervencionismo. Si dividimos estos países, así, a grosso modo, en dos grupos, uno con un sistema económico relativamente libre y otro con un sistema de planificación, podemos comprobar según su estadística, que en los países del primer grupo, es decir, los de sistema económico de mercado, existe una relación positiva, aunque no muy grande, entre ayuda económica y crecimiento. Si debido a esto se debe concentrar o canalizar la ayuda económica a estos países, no es algo que puede contestar el economista, sino algo que debe decidir el político, con todas las consecuencias que esto trae, pues la ayuda económica no es sólo parte de una política económica, sino que también forma parte de la política exterior de un país.

Muchas veces se da el caso de que la ayuda económica está sujeta a la importación de bienes producidos por el país que concede esta ayuda. Esto no es compatible con un orden de competencia internacional. Este tipo de ayuda significa que el país que recibe la ayuda debe comprar en el país que da esta ayuda y no en un país donde tal vez los mismos productos sean más baratos. Además, estas prácticas reducen la cantidad de oferentes y existe la posibilidad de que se creen cárteles respecto de los bienes a importar, de manera que los países que reciben esta ayuda deben comprar más caro que en el caso que esta ayuda no estuviera fijada. Esto reduce el valor real de la ayuda económica.

Debido a la problemática de la ayuda económica y al hecho de que es cuestionable si fomenta o no el desarrollo de los países que reciben la ayuda es, en mi opinión, también debido a razones sociales, mucho más importantes, no la ayuda a estos países a través del capital, sino que a través del comercio, es decir, abriendo las fronteras para las exportaciones de los países en desarrollo y no sólo para las exportaciones de materias primas, sino que también para los productos elaborados. Aquí en todo caso, existe el problema de que en los países industrializados, también en la República Federal de Alemania, algunos sectores de la industria y sus "lobbys" se opondrán a esta apertura. Yo creo que el componente social en una Economía Social de Mercado a nivel mundial, con-

siste más bien en eliminar el egoísmo de los países industrializados en vez de en una ayuda aún más grande en forma de capitales.

Para terminar algunos comentarios respecto a la difusión de la Economía Social de Mercado en otros países. Es interesante observar que muchos países consideran su sistema económico como una economía de mercado, pero luego constatamos que cuando los precios suben, interviene el Gobierno, que generalmente interviene en el mercado sin mayores escrúpulos con medidas no conformes con el mercado, la mayoría de las veces sin saber siquiera que se trata de intervenciones no compatibles con una economía de mercado, ya que el concepto de la no conformidad con el mercado fue acuñado por economistas alemanes y apenas ha sido adoptado en otros países. Por eso, nos vemos en la República Federal de Alemania rodeados de países que siempre intentan frenar la inflación con medidas dirigistas, como el control de precios, de manera que la República Federal de Alemania es el único país cuya política económica obedece al principio de la conformidad con el mercado. Reflexiones sobre el orden económico no son muy conocidas por políticos o economistas extranjeros. De hecho existen problemas para traducir correctamente nuestros conceptos sobre el orden económico o la conformidad con el mercado. Esta dificultad es aún más grande para los países de habla anglosajona que para ustedes. Lo importante en todo caso es que se reconozca que la Economía Social de Mercado es más estable que una economía absolutamente libre del tipo "laissez-faire" o de un intervencionismo, y que, por otro lado, la Economía Social de Mercado no es una economía socialista de mercado, ya que la Economía Social de Mercado garantiza la propiedad privada, mientras que en la economía socialista de mercado trata de coordinar las empresas estatales parcialmente a través del mercado.



**C. Bibliografía seleccionada  
sobre Economía Social de Mercado**

## BIBLIOGRAFIA

---

- Albach, H. y Sadowski, D. (Editores), *Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen*, Humblot, Berlín 1975.
- Arndt, H., *Konzentration in der westdeutschen Wirtschaft*, Pfullingen 1966.
- Arndt, H., *Markt und Macht*, Tübingen 1973.
- Baumgarten, P., Mückl, W., *Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der BRD*, Tübingen 1969.
- Beckerath, E. v., Meyer, F. W., Müller-Armack, A. (Ed.), (1957), *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, Frankfurt am Main.
- Beltran, L., *Economía y Libertad*. Ed. Tecnos. Madrid, 1978.
- Bergmann, J., Jacobi, O., Hüller-Jentsch, W., *Die Funktion der Gewerkschaften im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands, Zwischenbericht*, Institut für Sozialforschung, Frankfurt am Main 1969.
- Biedenkopf, K. H., *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Textausgabe mit Verweisungen, weiteren Gesetzen und Materialien*. Heidelberg 1957.
- *Vertragliche Wettbewerbsbeschränkung und Wirtschaftsverfassung. Die Ausschließlichkeitsbindung als Beispiel*. Heidelberg 1958.
- *Grenzen der Tarifautonomie*. Karlsruhe 1964.
- *Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik: Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 19, 1968.
- Blum, R., *Soziale Marktwirtschaft*, Tübingen 1969.
- Blüm, N. y otros, *Die Grenzen des Sozialstaates*. Seewald, Stuttgart 1976.
- Blumenberg-Lampe, C., *Das wirtschaftspolitische Programm der Freiburger Kreise*, Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft, Nationalökonomien gegen den Nationalsozialismus, Volkswirtschaftliche Schriften, Berlin 1973.
- Blümle, E. B., *Zur Zielproblematik der Wirtschaftsverbände. Versuch einer Systematik: Jahrbuch für Sozialwissenschaften*. Tomo, 16, 1965.
- Böhm, F., *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Böhm, F., Eucken, W., Grossmann-Doerth, H., (Ed.), *Ordnung und Wirtschaft*. Tubinga 1937.
- Böhm, F., *Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung*, Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Schmölders, G. (Ed.f. Berlin 1942).

- Böhm, F., (1948), *Das Reichsgericht und die Kartelle*, ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 1, Godesberg 1948.
- Böhm, F., *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtschöpferische Leistung*, Stuttgart/Berlin 1937.
- Böhm, F., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Cuaderno 153/154, Tübingen 1950.
- *Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft* (Ungelöste Fragen, insbesondere das Monopolproblem). München 1951.
  - Wir fordern von Regierung und Bundestag den vollständigen Leistungswettbewerb. Vorträge und Diskussionen der zweiten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft: *Arbeitsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM), Tagungsprotokoll*, Nr. 2, 1954.
  - *Reden und Schriften*. Karlsruhe 1960.
  - Demokratie und ökonomische Macht. Sonderdruck aus: *Kartelle und Monopole im modernen Recht*. Karlsruhe 1961.
  - *Freiheitsordnung und soziale Frage, Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung*. Barlin 1954.
- Bombach, G., *Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums, Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Sozialpolitik*. Nueva época, tomo 15, Berlin 1959.
- *Preistabilität, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverteilung*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, año 95, Berlin 1959.
  - *Wirtschaftswachstum und Stabilität*, Bombach u. a.; *Wachstum und Konjunktur*. Darmstadt/Opladen 1960.
  - *Wirtschaftswachstum*, HDSW, Tomo 12, 1965.
  - *Was muß die Wirtschaftspolitik heute leisten?: Die Aussprache* Nr. 8/1967.
- Borchardt, K., *Die Bundesrepublik Deutschland*: Stolper G., Häuser, K., Borchardt, K.: *Deutsche Wirtschaft seit 1870*. Tübingen 1964.
- Braun, H., *Soziale Sicherung, System und Funktion*, Stuttgart 1972.
- Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H. J. (Ed.), *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit*, Stuttgart 1972.
- Cabrillo, F., y Segura, F., *Dinero y Libertad*, Unión Editorial.
- Clay, L. D.: *Entscheidung in Deutschland*. Frankfurt/Main, sin fecha.
- Deist, H., *Freiheitliche Wirtschaftspolitik an der Grenzscheide zwischen West und Ost*. Editado por Verein zur Förderung der Demokratie y el deutschen Wiedervereinigung e. V., Colonia, sin fecha.
- *Der Weg aus der Krise*, editado por Hans-Seidel-Stiftung, Olzog Vlg., Munich 1978
- Dörge, F. W., *Konzentration und Kooperation in der wachsenden Wirtschaft: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. (Ed.), Heins Dietrich Ortlieb, 6.º año, Tübingen 1961.
- Dürr, E., *Wesen und Ziele des Ordoliberalismus*. Weinterthur 1954.
- *Die Eignung der Einkommenspolitik zur Stabilisierung des Preisniveaus und zur Förderung des Wirtschaftswachstums: Konjunkturpolitik* 13 (1967).
  - *Probleme der Konjunkturpolitik*. Freiburg, 1968.
- Dürr, E., *Wachstumspolitik*, Haupt, Berna 1977.

- Dürr, E., *Política de crecimiento en una economía social de mercado*, ESIC, Madrid 1979.
- Dürr, E., Condiciones y premisas de funcionamiento de una Economía Social de Mercado, Cátedra de Política Económica de la Empresa, Universidad de Alcalá de Henares, W.P. 2, septiembre 1976.
- Eberle, W., *Soziale Marktwirtschaft*, Diss. Colonia 1976.
- Economía Social de Mercado en la Experiencia Alemana*, ed. por R. Chapman y otros, ed. Aconcagua, 3.<sup>a</sup> edición, Santiago de Chile 1978.
- Economía y Desarrollo; principios básicos de una política económica*, ed. por J. Thesing. Buenos Aires 1978.
- Ehrenberg, H., *Die Erhard-Saga. Analyse einer Wirtschaftspolitik, die keine war*. Stuttgart, sin fecha.
- Ehrenberg, H., *Vermögenspolitik für die siebziger Jahre*, Stuttgart, Berlín, Köln, Mainz 1971.
- Eichler, W., *Grundwerte und Grundforderungen im Godesberger Grundsatzprogramm der SPD*, Bonn-Bad Godesberg 1962.
- Engels, W., *Soziale Marktwirtschaft-Verschmähte Zukunft?*, Seewald, Stuttgart 1973.
- Engels, W., *Eine positive Kritik des Wohlfahrtsstaates*, Tübingen, 1979.
- Erhard, L., *Wohlstand für Alle*, Bearbeitet von Langer, W., Düsseldorf 1957.
- Erhard, L., *Prosperity through Competition*, New York 1961.
- Erhard, L., *Deutsche Wirtschaftspolitik*, Econ-Knapp, Düsseldorf 1962.
- Erhard, L., *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*. Frankfurt a. M., Düsseldorf, Wien 1962.
- Erhard, L., Müller-Armack, A., *Soziale Marktwirtschaft*, Frankfurt/M., Berlín, Wien 1972.
- Erhard, L., Brüss, K., Hagemeyer, B. (Ed.), *Grenzen der Demokratie?*, Düsseldorf, Wien 1973.
- Eschweiler, W., *Geschäft ohne Gewissen?*, *Soziale Marktwirtschaft — Konfliktfelder einer Wirtschaftsordnung*, Köln 1972.
- Eucken, W., Staatliche Strukturhandlungen und die Krise des Kapitalismus, *Weltwirtschaftliches Archiv*, tomo 36 (1932), cuaderno 2.
- Eucken, W., *Das ordnungspolitische Problem*, en: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, tomo 1, 1948.
- Eucken, W., *Die soziale Frage*, en: *Synopsis. Festgabe für Alfred Weber*. Heidelberg, 1948.
- Eucken, W., *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, en: *Ordo*, vol. 2, 1949.
- Eucken, W., *The Unsuccessful Age*, William Hodge Company. Edinburgh, London, Glasgow, 1951.
- Eucken, W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Editado por Edith Eucken y P. K. Hensel. Bern und Tübingen, 1952.
- Eucken, W., *Grundlagen der Nationalökonomie*, 7.<sup>a</sup> (ed.), Berlín, Göttingen, Heidelberg 1959.

- Fach, Fritz-Ullrich, *Soziale Marktwirtschaft. Eine Einführung*, Ploetz, Würzburg 1979.
- Fischer, K., Steuerliche Beeinflussung der Unternehmenskonzentration unter besonderer Berücksichtigung der BRD. *Die Konzentration in der Wirtschaft*. Editor, von Helmut Arndt. *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, tomo 20/1, Berlín, 1971.
- Friedman, N., *Teoría de los precios*. Ed. Alianza, Madrid, 1966.
- Fundamentale Korrektur statt Symptom Therapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Symposium II Ludwig Erhard-Stiftung E. V., Verlag Bonn Aktuell, Stuttgart 1978.
- Gäfen, G. (Ed.), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Köln — Berlín 1966.
- Gäfen, G., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, en: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, tomo 2, Göttingen 1968.
- Gemper, B. (Ed.), *Marktwirtschaft und Soziale Verantwortung*. Peter Hanstein Editorial, Colonia 1973.
- Giersch, H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden 1960.
- Gierich, H., *Konjunktur- und Wachstumspolitik*, Gabler, Wiesbaden 1977.
- Giersch, Herbert: *Im Konflikt mit der Stabilität*: Der Volkswirt Nr. 51/52 del 23.12.1966.
- *Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*. *Schriften des Vereins für Socialpolitik*. Nueva época, tomo 45, Berlín 1967.
- *Lohnpolitik und Geldwertstabilität*. *Kieler Vorträge*. Nueva época. 50, Kiel 1967.
- *Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik*: Kyklos XX (1967).
- Giersch, H., *Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik*, München 1971.
- Gotthold, J., *Macht und Wettbewerb in der Wirtschaft*, Kiepenheuer, Colonia 1975.
- *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, editado por G. Gäfen, Kiepenheuer, Colonia 1966.
- Gutmann, G., Hochstrate, H. J., Schlüter, R., *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und ordnungspolitische Grundlagen*, en: *Schriften zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme*, cuaderno 4, Stuttgart 1964.
- Gutmann, G., Hochstrate, H. J., Schlüter, R., *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1964.
- Hahn, A. (1949), *Die Grundirrtümer in Lord Keynes General Theory of Employment, Interest and Money*, Ordo, vol. 2, 1949.
- Harbusch, P., Wiek, D. (Ed.), *Marktwirtschaft*, Stuttgart 1975.
- Hartwich, H.-H., *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Köln/Opladen, 1970.
- Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, London, 1944 (Der Weg zur Knechtschaft), ed. por Wilhelm Döpke. Erlenbach-Zürich, 1945.
- Hayek, F. A. v., "Capitalism and the Historians", University of Chicago Press, 1954.
- Hayek, F. A. v., *The Constitution of Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1960.
- Hayek, F. A., y Friedman, M., *La Economía de Mercado*. Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1963.
- Hayek, F. A. v., *What is 'Social'? What does it Mean?*, en "Studies in Philosophy, Politics and Economy", University of Chicago Press, 1967.

- Hayek, F., *¿Inflación y Pleno Empleo?* Unión Editorial.
- Hayek, F. A. v., *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, Tübingen, 1968.
- Hayek, F. A. v., *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen, 1971.
- Hayek, F. A. v., *Derecho, Legislación y Libertad*, vol. 2; *Espejismo de la justicia social*, Unión Editorial, S. A., Madrid, 1979.
- Heimann, E., *Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme*, Tübingen, 1963.
- Hensel, K. P., *Grundgesetz - Wirtschaftsordnungen. Eine ordnungspolitische Studie*, en: *Ordo*, tomo XIV, 1963.
- Hensel, K. P., *Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft - Zentralverwaltungs-wirtschaft*, München, 1972.
- Herder-Dorneich, Ph., *Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft*, Han-nover, 1968.
- Herder-Dorneich, Ph., *Wirtschaftsordnungen*, Berlin/München, 1975.
- Herkner, H. (1925), *Sozialpolitischer Liberalismus*, en: "Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Kriege". Festgabe für Lujo Brentano zum 80. Geburtstag. Ed. by M. J. Bonn y M. Pelyi, Dunker & Humblot, München y Leipzig.
- Hielscher, E., *Der Leidensweg der deutschen Währungsreform*, München, 1948.
- Hochstrate, H., "Außenwirtschaftsordnung": Gutmann, G., Hochstrate H.-J., Schlüter, R.: *Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Entwicklung und ordnungs-politische Grundlagen*, Stuttgart, 1964.
- Hofmann, W., *Schleichende Inflation und Kapitalbildung*, Internationale Währungs- und Finanzpolitik, Festgabe für Alfred Wehen, Berlin, 1961.
- Hofmann, W., *Die sakuläre Inflation*, Berlin, 1960.
- Hofmann, W., *Preiskontrolle*, Blätter deutsche und internationale Politik, cuaderno 12/1969.
- Hoppmann, E., *Neue Wettbewerbspolitik: Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikrosteuerung: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, tomo 184, cuaderno 4-5.
- Hoppmann, E., *Workable Competition* (Funktionsfähiger Wettbewerb). Die Entwicklung einer Idee über die Norm der Wettbewerbspolitik, en "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", vol. 102, Berna, 1966.
- Huber, E. R., *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, en: "Die öffentliche Verwal-tung, 1956.
- Huber, H. y Tuchtfeldt, E., *Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?*, Berna, 1970.
- Huffschnid, J., *Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*, Frankfurt/Main, 1969.
- Huffschnid, J., *Karl Schillers Konzertierte Aktion. Zur ökonomischen Formierung der Gesellschaft*: "Blätter für deutsche und internationale Politik", cuaderno 5, 1967.
- Hunold, A., R. Peel y L. Erhard: *Bahnbrecher einer neuen liberalen Area*, en: "Wirtschafts-fragen der freien Welt. Zum 60. Geburtstag von Bundesminister Ludwig Erhard, Frankfurt, 1957.
- Jöhr, W. A., *Die Konzentration als Problem der Theorie der Wirtschaftspolitik: Die Konzentration in der Wirtschaft*. Editor von Helmut Arndt. *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, nueva época, tomo 20/2, Berlin, 1971.

- Kantzenbach, E., *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen, 1968.
- Kantzenbach, E., *Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in der freiheitlichen Gesellschaftsordnung: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 11 (1966).
- Kantzenbach, E., *Gedanken zur wirtschaftspolitischen Grundentscheidung: Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, tomo 19 (1968), cuaderno 2.
- Kantzenbach, E., *Konzentration als Problem der Konkurrenzwirtschaft: Die Konzentration in der Wirtschaft*, Hrsg. v. Helmut Arndt., *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, nueva época, tomo 20/1, Berlin, 1971.
- Kartte, W., *Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1969.
- Katzenstein, R.: *Die Investitionen und ihre Bewegung im staatsmonopolistischen Kapitalismus*, Berlin (Ost), 1967.
- Keynes, J. M., "Das Ende des Laissez-faire. Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft", Berlin, 1926.
- Kirsch, G., *Die Wiedergeburt des Leviathan, Wie der Wohlfahrtsstaat sich selbst zerstört*. En "Frankfurter Allgemeine Zeitung", del 3-5-1978, pág. 19.
- Klaus, J., *Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen: Zeitschrift für Nationalökonomie*, tomo XXVII, 1967.
- Kleps, Karlheinz, *Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa*, Rombach, Freiburg, 1978.
- Kloten, N., *Wandlungen der industriellen Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland: Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland*. Ed. por H. König, Berlin, 1962.
- Koch, W., "Die finanzpolitischen Mittel des Stabilisierungsgesetzes": *Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung*. Ed. v. A. E. Ott. Tübingen, 1967.
- Kohn, H., *Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, Neuwied/Rhein, 1967.
- Kommission der EWG, *Grundkriterien für die Fortsetzung der Löhne und damit zusammenhängende Probleme einer Lohn- und Einkommenspolitik. Reihe Sozialpolitik*, 1967.
- Kromphardt, J., *Strukturwandel und Einkommensverteilung*, Tübingen, 1969.
- Kronstein, H., *Die Politik des Wettbewerbs in den Vereinigten Staaten*, Ordo, tomo 3, 1950.
- Krüger, H., *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung: Deutsches Verwaltungsblatt*, 1951.
- Krüsselberg, H.-G., *Marktwirtschaft und Ökonomische Theorie. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik*, Rombach, Freiburg, 1969.
- Külpe, B., *Lohnbildung im Wechselspiel von politischen und wirtschaftlichen Kräften*, Berlin, 1965.
- Külpe, B., *Grundfragen der Wirtschaft. Eine Einführung in die Sozialökonomie*, Köln, 1967.
- Külpe, B., Werner, J., *Wachstumspolitik - Verteilungspolitik*, Stuttgart, 1971.
- Küng, E., *Der Interventionismus*, Berna, 1941.

- Lambsdorff, O. G., *Zielsetzung*, Econ, Düsseldorf, 1976.
- Lampert, H., *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD*, 4.<sup>a</sup> ed., München, Wien, 1973.
- Leipold, H., *Alternative Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme. Grundzüge einer Theorie des Systemvergleichs*, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Editor), Hannover, 1974.
- Leipold, H., *Ludwig Erhard Erbe und Auftrag*, 2.<sup>a</sup> ed., Econ, Düsseldorf, 1978.
- Lutz, F. A., *The German Currency Reform and the Revival of the German Economy*, Economica, 1949.
- Lutz, F. A. (1949), *Geldpolitik und Wirtschaftsordnung*, Ordo, vol. 2, 1949.
- Malchus, E. v., *Das Vordringen des sozialen Gesichtspunktes in Deutschland*, Ordo, volumen 17, 1966.
- Meiland, D., *Soziale Marktwirtschaft zweiter Akt*, Seewald, Stuttgart, 1976.
- Mering, O. v., *Steuerpolitik und Vollbeschäftigungspolitik*, Ordo, vol. 3, 1950.
- Mestmäcker, E.-J., *Die sichtbare Hand des Rechts. Über das Verhalten von Rechtsordnung und Wirtschaftssystem bei Adam Smith*, Baden-Baden, 1978.
- Meyer, F. W., *Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung*, Ordo, vol. 1, 1948.
- Miksch, L., *Wettbewerb als Aufgabe*, Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2.<sup>a</sup> ed. ampliada, Godesberg, 1947.
- Mill, J. St., *Grundsätze der politischen Ökonomie*, Jena, 1921.
- Mises, L. v., *Kritik des Interventionismus*, Jena, 1926.
- Mises, L. v., *Liberalismo*. Unión Editorial.
- Möller, H., *Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948*, Tübingen, 1961.
- Möller, H., *Konzertierte Aktion und Globalsteuerung*, Kyklos, vol. XXIII, 1970.
- Möller, A. (ed.), *Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, 2.<sup>a</sup> ed., Hannover, 1969.
- Mötteli, C., *Licht und Schatten der Sozialen Marktwirtschaft. Leitbild und Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, 1961.
- Mötteli, Carlo, *Schatten auf der sozialen Marktwirtschaft*, Seewald, Stuttgart, 3.<sup>a</sup> ed., 1973.
- Müller - Armack, A., *Das Krisenproblem in der theoretischen Sozialökonomik*, Köln, 1923.
- Müller - Armack, A., *Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4.<sup>a</sup> ed., 1929.
- Müller - Armack, A., *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung*, Berlin, 1932.
- Müller - Armack, A., *Genealogie der Wirtschaftsstile*, Stuttgart, 1944.
- Müller - Armack, A., *Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen*, en Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, tomo 1, Godesberg, 1948.



- Müller - Armack, A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, 1946, 2.<sup>a</sup> ed., 1948 (Economía dirigida y Economía de mercado, Madrid, 1963).
- Müller - Armack, A., *Das Grundproblem unserer Wirtschaftspolitik. Rückkehr zur Marktwirtschaft*. "Finanzarchiv", Tübingen, Nueva época, vols. 11, 57, 181, 1948.
- Müller - Armack, A., *Zur Sicherung der Marktwirtschaft (Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft an der Universität Münster, Untersuchungen zur Marktforschung)*, Münster, 1948.
- Müller - Armack, A., *Soziale Irenik*, Weltwirtschaftliches Archiv, Hamburg, tomo 64, 1950.
- Müller - Armack, A., *Die Notwendigkeit einer positiven Konzeption des Wettbewerbs und der Marktwirtschaft*, en: "Kartellverbot oder Kartellaufsicht", Stuttgart, 1951.
- Müller - Armack, A., *Katalog marktkonformer Sozialmaßnahmen zur Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft*, Köln, 1951.
- Müller - Armack, A., *Abhängigkeit und Selbständigkeit in den Wirtschaftsordnungen*, en: Abhängigkeit und Selbständigkeit im sozialen Leben (Schriften der Soziologischen Abteilung des Forschungsinstituts für Sozial- und Verwaltungswissenschaften in Köln, hrsg. von L. von Wiese, Bd. 1), Köln y Opladen, 1951.
- Müller - Armack, A.: *Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, en Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft, editor von P. Boarman, Stuttgart, 1955.
- Müller - Armack, A., *Soziale Marktwirtschaft*, en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, tomo 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, 1956.
- Müller - Armack, A., *Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung*, en Wirtschaftspolitische Chronik, cuaderno 2-3, 1959.
- Müller - Armack, A., *Soziale Marktwirtschaft allein genügt nicht*, en Österreichische Monatshefte, año 16, 1960.
- Müller - Armack, A., *Studien zur Sozialen Marktwirtschaft*, Köln, 1960.
- Müller - Armack, A. (1966), *Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik*, en: "Studien der Sozialen Marktwirtschaft" (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln), Untersuchungen, tomo 12, Köln, 1960.
- Müller - Armack, A., *Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft* (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Untersuchungen, Nr. 4), Köln 1951 (L'Economia Sociale di Mercato [L'Economia, Rivista Mensile edita dal Centro Studi Economici e Sociali dell'Università Internazionale degli Studi Sociali, Anno VII, No. 10], Rom, 1961).
- Müller - Armack, A., *Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft*, en Wirtschaftspolitische Chronik, cuaderno 3, 1962, y en Evangelische Verantwortung, cuaderno 12, 1962.
- Müller - Armack, A., *Soziale Marktwirtschaft*, en: Wirtschaftsspiegel, año 2, 1947 (The Principles of the Social Market Economy, en The German Economic Review, Vol. 3, 1965).
- Müller - Armack, A., *Die Soziale Marktwirtschaft als der alternative Versuch einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung im geteilten Deutschland* (Entwicklung und Bewährung der Sozialen Marktwirtschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme) - Beitrag zu einem Gemeinschaftsgutachten für die japanische Botschaft, Bonn, 1970.

- Müller - Armack, A, *Marktwirtschaft, Soziale*, en Management-Enzyklopädie, tomo IV, München, 1970.
- Müller - Armack, A, *Die Marktwirtschaft und die Zukunftsforschung*, en Wirtschaftspolitische Chronik, cuaderno 1, 1972.
- Müller - Armack, A, *zusammen mit Ludwig Erhard* (ed.), *Soziale Marktwirtschaft. Ordnung der Zukunft. Manifest 72*, Berlín, 1972.
- Müller - Armack, A, *Ist die Soziale Marktwirtschaft überholt?*, en: Die Presse, Wien, Junio 1973, y en Deutschland-Union-Dienst, Junio 1973.
- Müller - Armack, A, *Der Theorie-Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft*, en 25 Jahre voraus (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Verbindung mit der Alexander-Rüstow-Stiftung. Tagungsprotokoll Nr. 37), Ludwigsburg, 1973.
- Müller - Armack, A, *Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft*, en Soziale Marktwirtschaft im Wandel, editor, von Egon Tuchtfeldt, Freiburg, 1973.
- Müller - Armack, A, *Die Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand*, en Münchner Merkur vom 20. Junio 1973.
- Müller - Armack, A, *Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft*, en Unsere Wirtschaft Basis, Dschungel, Dogma? Marktwirtschaft in der gegenwärtigen Auseinandersetzung, editor, von der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Köln, 1973.
- Müller - Armack, A, *Die Anfänge der Sozialen Marktwirtschaft*, en: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland - eine Bilanz, editor, von Richard Löwenthal und Hans-Peter Schwarz, Stuttgart, 1974.
- Müller - Armack, A, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte* (Sozioökonomische Forschungen, editor, Egon Tuchtfeldt und Ernst Dürr, tomo 1), Bern y Stuttgart, 1974.
- Müller - Armack, A, *Zur zukünftigen Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft*, en: Die deutsche Wirtschaft, Sonderband 25 Jahre Soziale Marktwirtschaft, editor, von Helmuth Decher und Alois Gassner, Bielefeld, 1974.
- Müller - Armack, A, *Fortschreibung der Sozialen Marktwirtschaft*, en Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, editor von Heinz Saueremann y Ernst-Joachim Mestmäcker, Tübingen, 1975.
- Müller - Armack, A., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Haupt, Bern, 1976.
- Müller - Armack, A, *Dreißig Jahre Soziale Marktwirtschaft. Rückblick und Vorausschau*, en Festschrift aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Seminars für Staatsbürgerkunde Olpe, Olpe, 1976.
- Müller - Armack, A, *Social Market Economy as an Economic and Social Order. Review of Social Economy*, tomo 3, 1978.
- Müller, K. O. W., *Neokeynesianismus Kritische Untersuchung einer modernen staatsmonopol-kapitalistischen Wirtschaftslehre*, Berlín (Ost), 1972.
- Münch, J. v., *Soziale Marktwirtschaft*, Berlín, 1974.
- Nawroth, E. E., *Die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen des Neoliberalismus*, en FIW Schriftenreihe, número 3, Köln, Berlín, Bonn, München, 1962.
- Nawroth, E. E., *Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus*, en Sammlung Politeia. Veröffentlichungen des internationalen Instituts für Sozialwissenschaft und

Politik Universität Freiburg/Schweiz. Ed. por A. F. Utz, tomo 14. Heidelberg y Löwen, 1961.

Nell - Breuning, O. von., *Wirtschaft und Gesellschaft. I Grundfragen*, Ed. Herder, 1956. Artículos:

- *Thesen zu einer Grundsatzdebatte*, págs. 41-66.
- *Zum Streit um Markt- oder Planwirtschaft*, págs. 139-150.
- *Zur Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen*, págs. 125-127.
- *Einkommensgestaltung in der sozialen Marktwirtschaft*, págs. 403-409.

Nell - Breuning, O. von., *Wirtschaft und Gesellschaft Heute, III Zeitfragen 1955-59*, Ed. Herder, 1960. Artículos:

- *Unsere Gesellschaft und ihr kulturelles Gesicht*, págs. 1-10.
- *Wirtschaft im Wandelbares Naturrecht*, págs. 24-38.
- *Drängende Aufgaben der Gesellschaftlichen Neuordnung*, págs. 70-80.
- *Soziale Marktwirtschaft*, págs. 81-102.

Nell - Breuning, O. von., *Wirtschaft und Gesellschaft, II Zeitfragen*. Ed. Herder, 1957. Artículos:

- *Mit Agartz in die Spaltung des DGB?*, págs. 34-45.
- *Die Währungsvereinigung in Deutschland*, págs. 209-221.

Nell - Breuning, O. von., *Die Gesellschaftlich Gebundene oder Soziale Marktwirtschaft*, en *Wörterbuch der Politik*, Ed. Herder, Cuaderno 4, 1958, págs. 36-42.

Neumark, F., *Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, Kieler Vorträge*, Ed., von Fritz Baade. Nueva época, 14, Kiel, 1959.

- *Schleichende Inflation und Fiskalpolitik: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*. Tübingen, 1961.
- *Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Festschrift für E. Schöttle*. Tübingen, 1964.
- *Ein Kommentar zum deutschen Stabilitätsgesetz: Finanzarchiv*. Ed., von E. Neumark. Nueva época, tomo 27, Tübingen, 1968.

Nipperdey, H. C., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*. Köln, 1965.

Ortlieb, H. D., Dörge, E. W., (editor), *Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 4, ed., Opladen, 1969.

Ordo, *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, editado por von Franz Böhm u.a. (Godesberg), Düsseldorf y München. Vol. 1 (1948), vol. 30 (1979).

Peters, H. D., *Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik*, Haupt, Freiburg, 1975.

Pilz, F., *Das System der Sozialen Marktwirtschaft*, UTB, Munich, 1974.

Pohmer, D., *Leistungsfähigkeitsprinzip und Einkommensumverteilung: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Tübingen, 1970.

Preiser, E., *Wirtschaftspolitik heute*, München, 1967.

Preiser, E., *Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung. Eine Betrachtung über Kapitalismus, Soziale Marktwirtschaft*, 5. Ed., Göttingen, 1968.

Preiser, E., *Wirtschaftspolitik heute*. Grundprobleme der Marktwirtschaft, 4. Ed., München, 1971.

Pütz, T., *Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, 1971.

Rawls, J., *Eine theorie der Gerechtigkeit*. Neuwied, 1975.

- Rittstieg, H., *Eigentum als Verfassungsproblem*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1976.
- Robbins, L., *Political Economy: Past and Present*, en la Revista "Leading Theories of Economic Policy, London, 1976.
- Röpke, W., *Staatsinterventionismus*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Ed. 1928.
- Röpke, W. (1948), *Die natürliche Ordnung. Die neue Phase der wirtschaftspolitischen Diskussion*, "Kyklos" Bern, vol. 2, 1948.
- Röpke, W., *Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik. Stellungnahme zur deutschen Wirtschaftslage und Wirtschaftspolitik*. Stuttgart, 1950.
- Röpke, W., *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich, 1942, 1948.
- *Civitas humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*. Erlenbach-Zürich, 1949.
- *Maß und Mitte*, Zürich, 1950.
- Röpke, W., *Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren*, en Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, cuaderno 1. Köln-Marienburg, 1958.
- Röpke, W., *Die Laufbahn der Sozialen Marktwirtschaft*. en: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festschrift für Alfred Müller-Armack. Ed., F. Greiß y Fritz, W. Meyer. Berlín, 1961.
- Röpke, W., *Economics of the Free Society*. Henry Regenery Company, Chicago, 1963.
- Röpke, W., *Internationale Ordnung heute*. Ed. 3.<sup>a</sup>. Haupt, Berna, 1979.
- Röpke, W., *Jenseits von Angebot und Nachfrage*. Ed. 5.<sup>a</sup>, Haupt, Berna, 1979 (trad. castellana, *Más allá de la oferta y la demanda*, Unión Editorial, Madrid, 1979).
- Röpke, W., *Die Lehre von der Wirtschaft*. Ed. 12, Haupt, Berna, 1979 (trad. castellana, *Introducción a la Economía Política*, Alianza Ed., Madrid, 1966).
- Rüstow, A., *Freie Wirtschaft - starker Staat. Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, tomo 187, Dresden 62-69, 1932.
- Rüstow, A. (1949), *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*, en *Ordo*, vol. 2, 1949.
- Rüstow, A., *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*. Ed. 2.<sup>a</sup>, Düsseldorf, 1950.
- Rüstow, A., *Ortsbestimmung der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich. Teil I: Ursprung und Herrschaft, 1950. Teil II: Weg der Freiheit, 1952. Ed. 2.<sup>a</sup> ampliada, 1963. Teil III: Herrschaft und Freiheit, 1957.
- Rüstow, A., *Soziale Marktwirtschaft als Gegenprogramm gegen Kommunismus und Bolchevismus*, en: *Wirtschaft ohne Wunder*. Ed. by A. Hunold. Erlenbach-Zürich, 1953.
- Rüstow, A., *Die geschichtliche Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft: Wirtschaftsfragen der freien Welt*. Frankfurt/Main 1957, P., 73-77.
- *Rede und Antwort*. Ludwigsburg, 1963.
- Rüstow, H. J., *Orientierungsdaten für die Lohnpolitik im Rahmen einer Konzentrierten Aktion: Konjunkturpolitik 1967*, p., 267 ss.
- Salin, *Soziologische Aspekte der Konzentration: Die Konzentration in der Wirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Nueva época, tomo 2, Berlín, 1961.

- Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972.* Ed., Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Schwarz, Gotinga, 1973.
- Schachtschabel, H. G., *Wirtschaftspolitische Konzeption.* Ed. 2, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1970.
- Schäfer, G., *Wie man die Marktwirtschaft retten kann,* Seewald, Stuttgart, 1976.
- Schenajew, W. N., *Die Krise der sozialen Marktwirtschaft. Theorie und Wirklichkeit,* Verlag Marxistische Blätter, Frankfurt, 1973.
- Schickling, W., *Entscheidung in Frankfurt,* Seewald Vlg., Stuttgart, 1978.
- Schiller, K., *Die Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie,* Bonn, 1953.
- *Der Ökonom und die Gesellschaft.* Stuttgart, 1964.
- Schlecht, O., *Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik.* Editor, vom Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze (21). Tübingen, 1968.
- Schlemmer, J., *Enteignung durch Inflation?,* München, 1973.
- Schmidt, H., *Auf dem Fundament des Godesberger Programms,* Bonn-Bad Godesberg, 1973.
- Schneider, H. K. (ed.), *Grundlagen der Wettbewerbspolitik.* Berlin, 1968.
- Schmölders, G., *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese.* En: Schriften der Akademie für deutsches Recht, Berlin, 1942.
- Schüller, A., *Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland und ihre Strukturbedingungen.* *Wirtschaftspolitische Chronik*, núm. 24, págs. 7-56, 1975.
- Seraphim, H. J.: *Kritische Bemerkung zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft.* En: *Wirtschaftsfragen der freien Welt.* Ed. by Beckerath, E.v. et alii. 1957.
- Sicherung und Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft,* ed. por Ludwig-Erhard-Stiftung, eV. Bonn, Fischer Vlg, Stuttgart, 1979.
- Sohmen, E. (1959), *Competition and Growth The Lesson of West Germany.* *The American Economic Review*, Vol. 49, 1959.
- Soziale Herausforderung der Marktwirtschaft.* Ed. por Gäfgen, G. Lahn, Limburg, 1976.
- Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft,* ed. por H. K. Schneider y otros, Verein für Socialpolitik, Humblot, Berlin, 1975.
- Stackelberg, H. v., *Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung,* Ordo, Vol. 2, 1949.
- Stern, K. und Münch, P., *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.* Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1967.
- Stern, K., *Rechtsstaatliche Bedingungen der Freiheit,* en: *Wirtschaftspolitische Chronik*, 1976, núm. 25, págs. 7-22.
- Steven, N. S. Ch., *El mito del coste social.* Unión Editorial.
- Strasser, J., *Grenzen des Sozialstaats?* EVA, Colonia, 1979.
- Tinbergen, J., *Wirtschaftspolitik,* Freiburg, 1968.
- Tuchtfeldt, E., *Zielprobleme der modernen Wirtschaftspolitik,* Tübingen, 1971.

- Tuchtfeld, E., *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg i. Breisgau, 1973.
- Tuchtfeldt, E., *Gefährdete Marktwirtschaft*, Haupt, Berna, 1977.
- Utz, A., *Entre neoliberalismo y neomarxismo*, Herder, Barcelona, 1977.
- Wachstumstheorie*, ed. por E. Dürr, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1978.
- Wagner, A., *Die Strömungen in der Socialpolitik und der Katheder- und Staatssozialismus*. Berlin, 1922.
- Wallich, H. C., *Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs (deutsche Übersetzung von Karl Lanz nach dem englischen Manuskript "The Mainsprings of the German Revial")*, Frankfurt a.M., 1955.
- Wallraff, H., *Der Staat und die Verbände*, Tagung des BDI in Köln am 27.3.1957, Heidelberg, 1957.
- Watrin, Chr., *Ökonomische Theorie und Wirtschaftspolitisches Handeln*. In: Hans Albert (ed.), *Theorie und Realität*. 2, 1972.
- Watrin, Ch., *Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft*, en: D. Cassel, G. Gutmann, H. J. Thieme (Herausgeber), *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1972.
- Watrin, Ch. y otros, *Selbstbehauptung der Sozialen Marktwirtschaft*, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt, 1975.
- Watrin, Chr., *Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates*, en: *Soziale Probleme der Industriegesellschaft*. Editor: B. Kulp und H. D. Haas. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. B. 92/11, 1977.
- Watrin, Chr., *Marktwirtschaft*, en: *Handwörterbuch Volkswirtschaftslehre*, Editores W. Glasstetter, E. Mändle, M. Müller, R. Rettig, Wiesbaden, 1978.
- Welteke, M., *Theorie und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft. Einführung in die politische Ökonomie der B.R.D.*, Campus Verlag, Frankfurt, 1976.
- Werner, J., *Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft*, Zürich y St. Gallen, 1957.
- Wessels, Th., *Wettbewerbsprinzip und Nachkriegswirtschaft*. En: G. Schmölders (Herausgeber), *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, Berlin, 1942.
- Widersprüche der Kapitalismuskritik*, ed. por Ch. Watrin y H. Willgerodt, Haupt, Berna, 1976.
- Wiese, L. v., *Freie Wirtschaft*, Leipzig, 1918.
- Wiese, L. v., *Gibt es noch Liberalismus?* En: *Die Wirtschafts wissenschaft nach dem Kriege*. Festgabe für Lujo Brentano zum 80. Geburtstag. Ed. by M. J. Bonn und M. Palyi, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1925.
- Willgerodt, H., *Planning in West Germany: The Social Market Economy*. En: *The Politics of Planning. A Review and Critique of Centralized Economic Planning* by B. Bruce Briggs et al. edited by the Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1976.
- Wulff, M., *Die neoliberale Wirtschaftsordnung*, Mohr, Tubinga, 1976.

## **HAN PARTICIPADO EN ESTE SIMPOSIO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO**

Excmo. Sr. D. L. Lahn, Embajador de la República Federal de Alemania.

Excmo. Sr. D. Manuel Martel, Rector de la Universidad de Alcalá de Henares.

Dr. D. Rafael Acosta España, Adjunto a la Presidencia del Banco de Bilbao.

Prof. Dr. Egon Tuchtfeldt, Catedrático de la Universidad de Berna.

Prof. Dr. Lucas Beltrán, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

D. José Luis Perona, Consejero de la Banca Mas Sardá.

Prof. Dr. Walter Hamm, Catedrático de la Universidad de Marburgo.

Prof. Dr. Otmar Issing, Catedrático de la Universidad de Wurzburg.

Prof. Dr. Bernardo M.<sup>a</sup> Cremades, Catedrático de la Facultad de Derecho y Abogado de Madrid.

Prof. Dr. Ernst Dürr, Catedrático de la Universidad de Nuremberg.

Dr. Herbert Schmidt, Director General, Ministerio Federal de Asuntos Sociales de la República Federal de Alemania.

D. Ignacio Hernando de Larramendi, Consejero Delegado MAPFRE del Grupo Asegurador.

Prof. Dr. Eugenio Recio, ESADE, Barcelona.

Prof. Dr. Santiago García Echevarría, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares.

---

## INDICE DE MATERIAS

- Acción concertada, 87.
- Actividad empresarial, 106, 107.
- Actividad privada, 138, 144, 149.
- Actividad pública, 138, 144, 148.
- Administración, 144, 150, 155.
- Administración central, 72.
- Arancel librecambista, 37.
- Asesoramiento, 88.
- Asociación caritativa, 83.
- Asociación de empresarios, 86.
- Asociación económica, 21.
- Autofinanciación, 101.
- Autonomía del Banco Emisor, 57.
- Autonomía empresarial, 113.
- Ayuda americana, 29.
  
- Balanza de pagos, 26, 166.
- Banco Emisor, 51, 52, 53, 62, 64, 68, 142, 154, 161.
- Banco Emisor Independiente, 53, 55.
- Banco Federal Alemán, 53.
- Beneficio, 48, 66.
- Bien común, 58.
- Bienestar económico, 73.
- Bretton Woods, 124.
- Burocracia ministerial, 21.
  
- Cálculo de riesgo, 110.
- Cálculo económico, 62, 107, 108.
- Canal de distribución, 98.
- Capital, 168.
- Capitalismo, 90.
- Cárteles, 42, 126, 163, 164.
- Central sindical, 97.
- Centro de trabajo, 80, 81, 88.
- Codecisión, 88.
- Cogestión, 80, 87.
- Colectivismo, 33, 33, 36.
- Comercio exterior, 56.
- Comercio internacional, 65.
- Compensación social, 23, 71, 79.
- Competencia, 40, 43, 48, 49, 65, 99, 102, 108, 110, 111, 125, 126, 130, 135, 140, 141, 150, 157.
- Competencia exterior, 160.
- Competencia internacional, 172.
- Comunidad Económica Europea, 91.
- Configuración de la sociedad, 79.
- Conformidad con el mercado, 23, 24, 27, 135, 142.
- Congelación de precios, 48.
- Consejo de Dirección, 146.
- Consejo de Supervisión, 146.
- Consejo Ejecutivo, 54.
  
- Constitución, 82, 96.
- Constitución Económica, 144.
- Control de acuerdos empresariales, 42.
- Control de precios, 65.
- Convenio Colectivo, 103.
- Corrección de precios, 45.
- Crecimiento, 60, 87.
- Crecimiento económico, 53, 69.
- Crisis estructural, 153.
  
- Decisión impopular, 58.
- Democracia parlamentaria, 54.
- Derecho constitucional, 74.
- Derecho de despido, 67.
- Derecho positivo, 74.
- Desarrollo de la personalidad, 75.
- Desarrollo económico, 138.
- Descuento de letras, 63.
- Dignidad humana, 74.
- Discriminación, 75.
- Distorsión de precios, 60.
- Distorsiones coyunturales, 29.
- Doctrina social cristiana, 76.
  
- Economía centralizada, 139.
- Economía comunitaria, 145, 146.
- Economía de bienestar, 133.
- Economía de guerra, 21, 22.
- Economía de mercado, 22, 24, 26, 32, 34, 35, 36, 39, 68, 71, 72, 87, 91, 96, 102, 105, 107, 123, 124, 128, 133, 139, 148, 154, 159, 163, 167.
- Economía dirigida, 125.
- Economía intervencionista, 143.
- Economía libre de Estado, 125.
- Economía planificada, 91.
- Economía privada, 109.
- Economía social de mercado, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 39, 40, 45, 71, 77, 79, 82, 86, 90, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 111, 117, 120, 127, 131, 133, 139, 140, 141, 142, 147, 148, 163, 164, 167, 171, 172.
- Eficacia competitiva, 47.
- Eficacia económica, 48, 140.
- Elección de objetivos, 55.
- Elevación salarial, 61.
- Empresa multinacional, 169, 170.
- Empresa pública, 97, 101, 102, 145, 146, 148, 149, 151.
- Empresario, 24, 105, 107, 111.
- Escasez, 22.
- Escuela de Chicago, 93.
- Escuela de Freiburg, 20, 23.



- Escuela de Salamanca, 32.  
 Espirales intervencionistas, 20.  
 Estabilidad, 29, 61, 87, 161.  
 Estabilidad de precios, 51, 59.  
 Estabilidad económica, 73.  
 Estabilidad monetaria, 40, 47, 52, 54, 55, 62, 159.  
 Estabilización, 154.  
 Estado, 67, 86, 89, 123, 133, 141, 143, 156.  
 Estado de bienestar, 21, 39, 123.  
 Estado de derecho, 135.  
 Estado social, 74, 78.  
 Estrangulamiento, 48.  
 Estructura financiera, 101.  
 Expediente empresarial, 100.  
 Experimento, 20, 21.  
 Factor de producción, 60, 64, 166.  
 Fijación de precios, 44.  
 Flexibilidad de precios, 25.  
 Flotación, 56.  
 Fondo Monetario Internacional, 124.  
 Gasto público, 101.  
 Gestión empresarial, 145.  
 Gobernador del Banco Emisor, 52.  
 Gobierno, 51, 52, 53.  
 Importación, 98.  
 Improvisación, 20.  
 Inflación, 25, 26, 59, 60, 100, 160, 161.  
 Información, 88.  
 Iniciativa empresarial, 49.  
 Iniciativa privada, 97, 100.  
 Innovación, 64, 110.  
 Institución crediticia, 66.  
 Instituto de Crédito, 56.  
 Intervención estatal, 43, 91, 135, 167.  
 Inversión, 65, 103.  
 Inversión de capital, 61.  
 Inversión de infraestructura, 67.  
 Inversión privada, 102.  
 Konzern, 126.  
 Laissez-faire, 19, 125, 133, 143.  
 Libertad de coalición, 75.  
 Libertad de mercados, 23.  
 Libertad económica, 35.  
 Libertad individual, 19, 23, 25, 40, 42.  
 Management Social System, 144.  
 Mano de obra, 28.  
 Medio ambiente, 41.  
 Mercado, 42, 64, 72, 101, 108, 109, 110, 140, 144, 150, 157.  
 Mercado Común Europeo, 164.  
 Mercado de capitales, 65.  
 Mercado de divisas, 63.  
 Mercado internacional, 164.  
 Mercado oligopolístico, 149.  
 Mercado unitario libre, 92.  
 Mercantilismo, 19, 34, 37.  
 Milagro económico alemán, 28.  
 Ministerio de Economía, 68.  
 Ministro de Hacienda, 53.  
 Modernización tecnológica, 28.  
 Monopolio, 149.  
 Monopolio jurídico, 44.  
 Movilidad de factores, 25.  
 Nacionalización, 123.  
 Nacionalización de la tierra, 35.  
 Neoliberalismo, 22.  
 New-deal, 20.  
 Nivel de ocupación, 58, 84, 153, 156, 159, 161.  
 Nivel de precios, 53.  
 Nuevos economistas franceses, 93.  
 Oferta monetaria, 56.  
 Opinión pública, 57.  
 Oposición parlamentaria, 57.  
 Orden de competencia, 42, 129, 132.  
 Orden económico, 22, 135, 144.  
 Orden social, 130, 132.  
 Ordenación monetaria, 73.  
 Ordenamiento de la competencia, 40.  
 Pacto de la Moncloa, 97, 99, 101.  
 País subdesarrollado, 171.  
 Patrimonio, 25, 61.  
 Patrimonio humano, 88.  
 Penetración, 41.  
 Pensiones dinámicas, 82.  
 Período del experimento, 19.  
 Período electoral, 95.  
 Persecución, 41.  
 Plan económico cuantitativo, 155.  
 Plan energético nacional, 99, 101.  
 Planificación, 21, 26, 41, 68, 69, 96, 125, 132.  
 Plena concurrencia, 129.  
 Plena ocupación, 20, 48, 52, 53, 59, 69.  
 Pleno empleo, 125.  
 Política coyuntural, 23, 25, 51, 85, 142, 150.  
 Política de competencia, 23, 24, 25, 39, 45, 46.  
 Política de convenios, 87, 89.  
 Política de crecimiento, 23, 25, 26, 154.  
 Política de desarrollo, 86.  
 Política de educación, 25.  
 Política de estabilidad, 58, 60, 64, 85.

- Política de inversión, 98, 100.  
 Política de ocupación, 51, 61, 85, 154.  
 Política de orden, 90, 123, 127, 128.  
 Política de orden estatal, 73, 88.  
 Política de protección, 79.  
 Política de reasignación de los recursos, 98.  
 Política de rentas, 98, 99, 100, 150.  
 Política de sociedad, 24, 25, 72.  
 Política de trabajo, 88.  
 Política económica, 19, 22, 51, 53, 68, 78, 85, 95, 98, 105, 106, 110, 117, 123, 141, 153.  
 Política estructural, 23, 25, 27, 73, 85, 150, 157.  
 Política exterior, 103.  
 Política familiar, 25.  
 Política fiscal, 48, 51, 54.  
 Política inflacionista, 51, 61, 125, 269.  
 Política intervencionista, 36.  
 Política monetaria, 51, 55, 58, 61, 63, 95, 156.  
 Política presupuestaria, 54, 78.  
 Política restrictiva, 57.  
 Política salarial, 48.  
 Política social, 73, 75, 78, 82, 85, 86, 90, 126, 141, 150, 158, 169.  
 Política social empresarial, 88, 89.  
 Protective state, 135.  
 Precio de mercado, 34.  
 Precios libres, 158.  
 Presupuesto, 95, 156.  
 Presupuesto social, 90.  
 Principio de justicia, 77.  
 Proceso de decisión estatal, 77, 90.  
 Proceso estatal, 109.  
 Productive state, 135.  
 Productividad, 25, 64, 65, 81, 99, 128.  
 Producto nacional bruto, 85.  
 Programa económico, 93, 94, 96.  
 Progreso, 41, 48, 72.  
 Propiedad privada, 75, 126.  
 Protección del trabajador, 80, 81.  
 Proteccionismo, 20.  
 Racionalidad económica, 107.  
 Racionamiento, 21.  
 Reacción proteccionista, 38.  
 Reconquista, 36.  
 Recursos escasos, 90.  
 Reforma aduanera, 37.  
 Reforma económica, 64, 69.  
 Reforma monetaria, 22, 125.  
 Regeneracionismo, 33.  
 Regulación social, 41.  
 Renta nacional, 100, 156.  
 Rentabilidad, 81.  
 Restricción de importaciones, 44.  
 Revolución gloriosa, 37.  
 Salario mínimo, 67.  
 Sanidad, 84.  
 Sector monopolista, 98.  
 Sector público, 67, 98.  
 Seguridad pública, 41.  
 Seguridad Social, 73, 78, 79, 82, 86, 90, 91.  
 Seguro de Accidentes, 84.  
 Seguro de Enfermedad, 84.  
 Seguro de Paro, 84.  
 Sindicatos, 21, 59, 86.  
 Sistema administrativista, 138.  
 Sistema capitalista, 61.  
 Sistema fiscal, 100.  
 Sistema monetario, 128.  
 Socialismo, 36.  
 Sociedad pluralista, 107.  
 Solidaridad, 75, 76.  
 Subsidiariedad, 75, 76.  
 Subsidio de Paro, 77.  
 Subvención fiscal, 67.  
 Supervisión de empresas, 43.  
 Supervisión de precios, 45.  
 Tasa de crecimiento, 63.  
 Tensión social, 61.  
 Tipo de cambio, 53, 63, 164, 166.  
 Tipo de interés, 66.  
 Tipo de redescuento, 63.  
 Utilidad marginal, 34.  
 Valor inmobiliario, 60.  
 Valor monetario, 53.  
 Volumen monetario, 56, 62, 154.

## INDICE DE AUTORES

- Albach, H., 107, 110, 111.
- Beckerath, E. V., 107, 117.
- Böhm, F., 20, 23, 117, 125, 129, 134, 140.
- Bretano, L., 31, 120.
- Costa, J., 33, 34, 35.
- Dietze, 117.
- Engels, F., 37, 126.
- Erhard, L., 21, 22, 23, 26, 105, 117.
- Eucken, W., 19, 23, 68, 117, 124, 125, 127, 129, 131, 134, 140.
- Flórez Estrada, A., 35.
- González de Cellorigo, M., 34, 35.
- Grice-Hutchinson, M., 32, 33, 34.
- Hayek, F. A., 32, 33, 118, 135.
- Hensel, F., 117.
- Herkner, H., 119.
- Hoppmann, E., 129.
- Jensen, O. H., 117.
- Keynes, J. M., 121.
- Kronstein, H., 118.
- Kung, E., 134.
- Larraz, J., 33.
- Maier, K., 117.
- Malchus, E., 130.
- Martínez de la Mata, 34, 35.
- Marx, K., 37, 126.
- Mering, O., 118.
- Mestmäcker, E. J., 129.
- Meyer, P. W., 117.
- Mill, J. S., 121.
- Mises, L., 121.
- Müller-Armack, A., 20, 21, 23, 94, 117, 121, 124, 126, 127, 128, 131, 134, 140.
- Nawroth, E. E., 118.
- Preiser, E., 117.
- Proudhon, P. J., 33.
- Röpke, W., 20, 23, 117, 121, 125.
- Rüstow, A., 20, 23, 117, 125, 134.
- Say, J. B., 35.
- Schmölders, G., 117.
- Schmöller, G., 120.
- Schumpeter, J. A., 107.
- Seraphim, H. J., 130.
- Smith, A., 35, 129.
- Sohmen, E., 125, 129.
- Soto, D. de, 34.
- Stackelberg, H., 117, 134.
- Tuchfeldt, E., 62.
- Utz, A. F., 72.
- Valencia, P. de, 34.
- Vives, L., 35.
- Wagner, A., 120.
- Watrin, Ch., 123.
- Webb, S., 33.
- Weber, M., 31.
- Wessels, Th., 117.
- Wiese, L. V., 119.



## **TITULOS PUBLICADOS POR EDICIONES ESIC**

### **COLECCION ESTUDIOS**

- **Economía de la Empresa y Política Económica de la Empresa.** Santiago García Echevarría, 584 págs., 650 ptas.
- **Juegos de Empresa.** José Manuel Rodríguez Carrasco, 277 págs., 550 ptas.
- **Análisis de Estados Financieros. Un nuevo enfoque.** Baruch Lev, 333 págs.,
- **Política Económica de la Empresa.** Santiago García Echevarría, tomo I, 580 páginas, 900 ptas. tomo II, 780 págs., 1.500 ptas.
- **Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado.** Ernst Dürr, 190 págs., 800 ptas.

### **COLECCION ENSAYOS**

- **La Publicidad. Una Técnica al Servicio de la Acción Comercial.** Luis Angel Sanz de la Tajada, 304 págs., 500 ptas.
- **Los Fundamentos del Marketing y algunos métodos de Investigación Comercial.** Luis Angel Sanz de la Tajada, tomo I, 296 págs., 400 ptas; tomo II, 212 páginas, 350 ptas.
- **Empresa y orden económico.** Santiago García Echevarría (en preparación).

### **COLECCION CUADERNOS**

- **Universidad y Empresa.** Santiago García Echevarría, 29 págs., 50 ptas.
- **Fenomenología y problemática de la Empresa multinacional.** Andrés Santiago Suárez Suárez, 38 págs., 50 ptas.
- **Fundamentos de la Dirección Empresarial.** Horst Albach, 29 págs., 60 ptas.
- **Estructura legal de la Empresa y democracia empresarial.** Herbert Schmidt, 33 págs., 75 ptas.
- **Comportamiento de los Inversores en valores mobiliarios.** Miguel Santesmases Mestre, 55 págs., 100 ptas.
- **La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal Alemana.** Herbert Schmidt, 48 págs., 100 ptas.
- **El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial.** Fritz Voigt, 42 págs., 100 ptas.
- **El estilo de Dirección en Europa.** Horts Lange-Prollius, 46 págs., 100 ptas.